

**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;

**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 **Измельцев 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, д. 63, оф. 401.  
Тел./факс **(351) 265-23-14.**  
E-mail: **urvest@mail.ru**  
Подписной индекс журнала **73848**

## В НОМЕРЕ:

### □ КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО □

— 9 —

*Добрынин Н. М.*

Федерализм в России: реконструкция и обновление или возврат к прошлому

— 17 —

*Киреев В. В.*

Проблемы конституционного правотворчества

— 27 —

*Коротенко В. И.*

Конституционные цели арбитражного судопроизводства

— 32 —

*Окулич И. П.*

Особенности правового регулирования полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в свете развития российского парламентаризма

— 36 —

*Бастен И. С.*

Предпосылки изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации

— 41 —

*Гулиев В. К.*

Реализация законов как источников конституционного права

— 43 —

*Воронина М. Д.*

Понятие и особенности управления в области использования и охраны земель как предмета конституционно-правового регулирования

— 47 —

*Филиппова Э. М.*

О некоторых проблемах обеспечения прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел

— 50 —

*Фарьма В. И.*

Правовая природа местного самоуправления

### □ ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА □

— 52 —

*Корзун И. В.*

Народовластие и проблемы обеспечения народного суверенитета

— 56 —

*Укин С. К.*

Источники права в правовой системе Казахстана

— 60 —

*Шадрин В. М.*

Методология теории государства и права (изучающим теорию государства и права)



—63—

*Кочев В. А.,  
Ромашов П. А.*

Об образовании новых субъектов Российской Федерации

**□ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО □**

—68—

*Жаркенова С. Б.*

Административная ответственность предпринимателей по законодательству Республики Казахстан

—71—

*Томилова А. В.,  
Григорьева А. П.*

Причины дорожно-транспортной аварийности

**□ УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА □**

—74—

*Базаров Р. А.*

Предупреждений преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств

—81—

*Кабурнеев Э. В.*

Ответственность за убийство при превышении пределов необходимой обороны по законодательству зарубежных стран

—86—

*Елахова А. Е.*

Уголовно-правовые аспекты поведения потерпевших, которым причиняется вред при превышении мер, необходимых для задержания

—89—

*Омурзакова А. С.*

Криминологическая характеристика терроризма

**□ ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО □**

—92—

*Арабули Д. Т.*

Воплощение нормы о праве на квалифицированную юридическую помощь в уголовном судопроизводстве

—98—

*Багмет А. М.,  
Багмет М. А.*

Проблемы института реабилитации в российском уголовном процессе

—101—

*Чувашова Н. С.*

Право на обжалование в досудебном производстве

—104—

*Томилов А. Ю.*

Защита прокурором охраняемых законом интересов общества и государства в гражданском процессе

**3**



— 109 —

*Исетова Б. К.*

Некоторые аспекты судебной речи

— 112 —

*Мухин А. М.*

Особенности поддержания государственного обвинения в судебном разбирательстве уголовных дел с участием присяжных заседателей

— 118 —

*Черняков И. Г.*

Система гарантий конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь

#### □ ПРАВО И ТРУД □

— 124 —

*Калантаева Я. С.*

Особенности назначения страховых выплат лицам, пострадавшим в результате несчастного случая, произошедшего при выполнении работ по договору подряда

#### □ СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ □

— 128 —

*Семенов А. И.*

Становление системы профессиональной подготовки кадров милиции на Южном Урале

#### □ ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО □

— 133 —

*Аксенова М. В.*

Национальные проблемы России и национально-территориальный принцип в построении российского федерализма

— 137 —

*Анфилофьев А. В.*

Пределы статуса республики в составе Российской Федерации

— 139 —

*Белый А. В.*

Становление торгового (хозяйственного) правосудия

— 142 —

*Волтунов Д. В.*

Роль регламентных норм в системе нормативно-правового регулирования деятельности парламента

— 146 —

*Гладких Н. М.*

Становление и развитие органов низового уровня исполнительной власти в дореволюционной России

— 148 —

*Машьянов Н. В.*

Административно-территориальная единица с особым статусом как категория конституционного права



— 151 —

*Метликина О. А.*

Заведомо ложная реклама: декриминализация и проблемы ответственности

— 154 —

*Оплетаев В. С.*

Еще раз о процессуальном положении педагога

— 157 —

*Пинская Е. В.*

Социально-экономические основы местного самоуправления в Российской Федерации

— 162 —

*Сипок Р. П.*

Судебные гарантии в механизме охраны прав и свобод человека и гражданина

— 165 —

*Худолей Д. М.*

О концепции принципа равенства в избирательном праве

— 173 —

*Чулков В. В.*

Государственная поддержка предпринимательства в РФ —  
конституционно-правовое исследование

— 178 —

*Шабалин Ю. В.*

Конституционно-правовое регулирование ипотеки в России

— 181 —

*Шабалина Е. Л.*

Реализация конституционного права граждан на судебную защиту

— 185 —

*Макаренко Н. И.*

Организация исправления осужденных к лишению свободы

— 190 —

*Юнусов Э. А.*

Соотношение общечеловеческих ценностей и прав человека

— 194 —

*Сисакьян А. К.*

Теракт — ответит ли государство?

— 198 —

*Петров А. Ю.*

Механизмы реализации и защиты публичных прав и свобод  
в региональном административном процессе



# CONTENTS

## □ CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY □

— 9 —

*Dobrynin N. M.*

Federalism in Russia: Reconstruction and Renovation or Return to the Past

— 17 —

*Kireev V. V.*

Problems of Constitutional Law-Making

— 27 —

*Korotenko V. I.*

Constitutional Goals of Arbitration Proceedings

— 32 —

*Okulich I. P.*

Specifics of Legal Regulation of Powers of Deputies pertaining to State Legislative (Representative) Body of the Subject of the Russian Federation in view of Russian Parliamentary Development

— 36 —

*Basten I. S.*

Conditions of Change of Constitutional-Legal Status of the Subject of the Russian Federation

— 41 —

*Guliyev V. K.*

Implementation of Laws as Sources of Constitutional Law

— 43 —

*Voronina M. D.*

Concept and Specifics of Regulation in a sphere of Use and Protection of Land as a subject of Constitutional-Legal Regulation

— 47 —

*Filippova E. M.*

On some Problems of Citizens' Rights and Freedoms Provision by Law Enforcement Agencies

— 50 —

*Faryma V. I.*

Legal Nature of Local Governments

## □ THEORY OF STATE AND LAW □

— 52 —

*Korzun I. V.*

People Power and Problems of People's Sovereignty Provision

— 56 —

*Ukin S. K.*

Sources of Law in Kazakhstan Legal System

— 60 —

*Shadrin V. M.*

Methodology of Theory of State and Law (for Theory of State and Law learners)

— 63 —

*Kochev V. A., Romashev P. A.*

On Establishing of New Subjects of the Russian Federation

## □ ADMINISTRATIVE LAW □

— 68 —

*Zharkenova S. B.*

Administrative Responsibility of Businessmen according to the Kazakhstan Republic Legislation

— 71 —

*Tomilova A. V., Grigorieva A. P.*

Reasons of Traffic Accidents



**CRIMINAL-LEGAL DOCTRINE**

— 74 —

*Bazarov R. A.*

Prevention of Crimes connected with Illicit Drug Trafficking

— 81 —

*Kaburneev E. V.*

Responsibility for Murder under Exceeding Limits of Necessary Defense  
in accordance with Foreign Countries Legislation

— 86 —

*Elakhova A. E.*

Criminal Legal Aspects of Behaviour for Complainants Offended while  
Exceeding Measures during Detention

— 89 —

*Omurzakova A. S.*

Criminological Characteristics of Terrorism

**CRIMINAL AND CIVIL PROCEEDING**

— 92 —

*Arabuli D. T.*

Implementation of Norm of a Right for Competent Legal Assistance in Criminal Proceedings

— 98 —

*Bagmet A. M.,*

*Bagmet M. A.*

Problems of Institution of Rehabilitation in Russian Criminal Proceedings

— 101 —

*Chuvashova N. S.*

Right of Appeal in Pre-Trial Proceedings

— 104 —

*Tomilov A. Yu.*

Prosecutor Defense of Legal Interests of Society and State in Civil Proceedings

— 109 —

*Isetova B. K.*

Various Aspects of Parol

— 112 —

*Mukhin A. M.*

Specifics of Public Prosecution in Criminal Trial at Nisi Prius

— 118 —

*Chernyakov I. G.*

Guarantee System of Citizen's Constitutional Right for Competent Legal Assistance

**LAW AND LABOUR**

— 124 —

*Kalantaeva Ya. S.*

Specifics of Insurance Payments Assignment for Accident Victims Worked under Labor Contract

**PAGES OF HISTORY**

— 128 —

*Semenov A. I.*

Development of the system of militia staff professional education in the Southern Urals

**YOUNG SCIENTIST TRIBUNE**

— 133 —

*Aksenova M. V.*

National problems of Russia and national and territorial principle in the construction of Russian federalism.

7



—137—

*Anfilofiev A. V.*

Limits of status of a republic as part of the Russian Federation.

—139—

*Belyi A. V.*

Development of commercial (economic) justice

—142—

*Voltunov D. V.*

The role of procedural rules in the system of regulations of Parliament activities

—146—

*Gladkikh N. M.*

Establishing and development of grassroots executive bodies in Russia before revolution

—148—

*Mashyanov N. V.*

Administrative-territorial entity with a special status as a category of the constitutional law

—151—

*Metlikina O. A.*

False advertising: decriminalization and the problems of responsibility

—154—

*Opletaev V. S.*

Revisited: procedural status of an educator

—157—

*Pinskaya E. V.*

Socioeconomic bases of local self-government in the Russian Federation.

—162—

*Sipok R. P.*

Judicial guarantees in the mechanism of defense of rights and liberties of man and citizen

—165—

*Khudoley D. M.*

On the concept of principle of equality in the electoral law

—173—

*Chulkov V. V.*

State Support of Entrepreneurship in the Russian Federation — Constitutional Legal Study

—178—

*Shabalin Yu. V.*

Constitutional Legal Regulation of Mortgage in Russia

—181—

*Shabalina E. L.*

Implementation of Citizens' Constitutional Right for Judicial Defense

—185—

*Makarenko N. I.*

Organization of Convicts' Correction

—190—

*Yunusov E. A.*

Correlation of General Values and Human Rights

—194—

*Sisakiyan A. K.*

Act of Terrorism – Will the Government react?

—198—

*Petrov A. Yu.*

Mechanisms of Implementation and Defense of Public Rights and Freedoms  
in Regional Administrative Proceedings







# КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

Добрынин Н. М.

## ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ: РЕКОНСТРУКЦИЯ И ОБНОВЛЕНИЕ ИЛИ ВОЗВРАТ К ПРОШЛОМУ

На заседании Государственного Совета Российской Федерации 2 июля прошлого года, которое состоялось в Калининграде, как было заявлено, шел разговор о роли субъектов Федерации в решении перспективных задач социально-экономического развития нашей страны. И прежде всего, о полномочиях и ответственности регионов за рост экономики, а значит — за повышение уровня жизни людей. По сообщениям средств массовой информации, рассматривалась и прямо связанная с этим тема — **совершенствование федеративных отношений на базовой основе оптимального разграничения полномочий и функций**. Результаты обсуждения столь значимых для судьбы России вопросов подвигли автора поделиться с заинтересованными читателями мнением далеко не стороннего наблюдателя...

### Суть проблемы и пути выхода из кризиса

Самое, пожалуй, главное, в чем мы не сомневаемся, — то, что проблему совершенствования федеративных отношений невозможно разрешить лишь простым распределением, передачей, закреплением полномочий и функций по уровням власти: федеральному, региональному и местному.

Федерализм как явление нельзя рассматривать только в одной плоскости: оно многомерно и многопланово. Совершенствование федеративных отношений и их эффективность непременно следует рассматривать с позиций его основных составляющих: **цивилизационной, политической, экономической, правовой, духовно-культурной и нравственной**.

И, прежде всего, **требуется конкретизация конституционной модели федерализма**. Теория и практика доказывают, что устойчивого, сбалансированного движения российского общества можно добиться путем разумного и действительно опти-

мального распределения власти между структурными единицами федеративного государства. Предстоит на деле реализовать основной принцип, закрепленный в Конституции Российской Федерации: **равный среди равных**.

Назрела неотложная необходимость в конституционно-правовом закреплении **единого статуса субъекта Федерации**.

В реальной российской действительности (и как ни парадоксально, установлено Конституцией) в государственном устройстве присутствуют шесть видов субъектов: республика, край, область, автономная область, автономный округ, город федерального значения. Тем самым усиливается асимметричность Федерации и, как следствие, усиление противоречий в отношениях между собой (то есть субъектами Федерации) и в отношениях с федеральным центром.

В этой связи, как ни покажется кому-либо странным, мы полагаем, к тому же: заявленная реформа местного самоуправления самым негативным образом скажется на устойчивости государственности, будучи, по сути, основой сбалансированных федеративных отношений (и не только, кстати, в России). Считаю весьма важным обратить внимание на необходимость либо приостановить действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ-131 от 6 октября 2003 г., либо радикальным образом пересмотреть. Причин тому немало, но главные из них: **первая** — практическое отсутствие финансово-экономической основы бюджетной обеспеченности функций управления на местном уровне и государственных гарантий финансирования даже минимальных социальных стандартов; **вторая** — практически полное отсутствие подготовленных кадров для работы в новых условиях деятельности органов местного самоуправления и катастрофическая их нехватка. Подтверждений тому предостаточно, в том числе и из официальных источников.

Так, 21 июля 2005 г. на видеопресс-конференции полномочный Представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе П. М. Латышев заявил: «Вместе с тем, в процессе

**Николай Михайлович ДОБРЫНИН**,  
заместитель губернатора Ханты-  
Мансийского автономного округа — Югры,  
д. ю. н., профессор кафедры  
конституционного и муниципального права  
Института государства и права Тюменского  
государственного университета  
(г. Тюмень)

9

Конституция,  
государство и общество



реализации 131-го закона нами выявлен целый комплекс проблем. Одна из них связана с комплектованием органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований квалифицированными кадрами. Необходимо провести обучение, переподготовку и повышение квалификации 15200 человек. На это требуется время».

Чтобы представить себе масштабы таких кадровых «перемещений» в Российской Федерации, отметим, что только на юге Тюменской области количество муниципальных образований возросло свыше чем в 6,5 раза и составило 319, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре увеличение произошло более чем в пять раз и равно 113, Ямало-Ненецком автономном округе рост почти в 4,5 раза и достигло 58! И это при весьма незначительной в регионе плотности населения и населенных пунктов! Что же тогда будет происходить в европейской части страны, если в целом в Российской Федерации количество муниципальных образований возрастает более чем в два раза — с 11,7 до 24,4 тысячи! Только объем дотаций на сбалансированность региональных бюджетов в 2006 году предполагается увеличить с 19,5 до 55,3 млрд рублей! При этом в консолидированном бюджете Российской Федерации доля бюджетов муниципальных образований страны равна, по оценкам экспертов, сорока процентам! По самым оптимистичным оценкам нехватка будущих муниципальных служащих составит 150 тыс. человек! Однако никто из инициаторов реформы ни разу даже не попытался объяснить, чем же плоха была система поселковых, сельских Советов в России советского периода, на базе которых затем, в постсоветский период, становилось местное самоуправление!

Далее, важно конституционно закрепить и децентрализацию властных полномочий, установив для каждого уровня власти (федерального, регионального, местного) объем (перечень) основных полномочий и ответственности за их исполнение (неисполнение).

Подобный оправданный подход логично подводит к радикальной перестройке бюджетно-налоговых отношений, заключающейся в разумном и оптимальном (опять же) установлении налогов и пропорциональном распределении доходов по уровням власти (федеральному, региональному, местному) в соответствии с конституционно закрепленным объемом (перечнем) основных полномочий и функций.

Требуется установить единый для всех органов власти и управления подход: **бюджет, ориентированный на результат, и программирование регионального развития.**

Центральным звеном создания новой схемы социально-экономического районирования и выстраивания новых федеративных отношений явится нормативное зак-

репление бюджетной обеспеченности функций управления в регионе и гарантированного финансирования установленных минимальных социальных стандартов.

Необходимо установить в государстве совершенно иные отношения к оплате труда людей, их пенсионному обеспечению. Предлагается законодательно закрепить на федеральном уровне условия, при которых работодатель обязан гарантированно выплачивать рабочим и служащим почасовую оплату труда в размерах, определяемых с учетом ежегодной инфляции, и которая не должна быть ниже уровня сложившегося в России на текущий момент; было бы правильным радикальным образом изменить систему пенсионного обеспечения, имея в виду, что базовая пенсия должна равняться среднероссийскому прожиточному минимуму с дополнительными начислениями за длительность трудового стажа, «северный» стаж, вредность производства, участие в Великой Отечественной войне, «горячих» точках и так далее, при этом, в среднем, пенсия (по нашим расчетам) будет составлять от 5 до 10 тысяч рублей в месяц, для льготных категорий — 10—12 тысяч рублей. В связи с этим, в основном, становится проблематичной сама идея монетизации льгот и возникает справедливый вопрос в необходимости ее реализации.

Полагаем, следует повсеместно внедрить (нормативно установить для всех субъектов Федерации единый порядок с оценкой конечного результата) программно-целевое планирование социально-экономического развития регионов с обязательным его соответствием стратегическим целям и задачам социально-экономического развития страны, размещению производительных сил в Российской Федерации.

**Формирование территориальных промышленных комплексов, диверсификация экономики, широкое применение высоких технологий, создание наукоградов, иных особых экономических районов (зон) с неперенными налоговыми преференциями, значительным снижением (до 5—6%) процентных ставок по кредитам, направляемым на стратегически важные проекты, активным использованием огромных финансовых возможностей стабилизационного фонда...** — нам представляется, в этом будущее России.

Эффективность федеративных отношений определяется не в меньшей степени и уровнем деятельности органов власти и управления, как в Федерации, регионах, так и в муниципальном образовании. Думается, будет правильным прежде всего устранить противоречие, заложенное в Конституции Российской Федерации, где соседствуют два взаимоисключающих принципа, а именно: с одной стороны — «принцип единства власти», а с другой — «принцип независимости власти». И через конституционно-правовое закрепление



единого статуса субъекта Федерации установить единую систему как законодательных (представительных), так и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с включением в нее органов местного самоуправления.

Не приходится сомневаться, что подобная реконструкция реально позволит выстроить эффективно действующую вертикально интегрированную власть для людей и во имя людей. При этом необходима новая организационная структура управления на основе новых организационных механизмов с внедрением критериев обязательной оценки эффективности и качества государственного и муниципального управления.

Раскрывая актуальную и значимую тему о совершенствовании федеративных отношений в Российской Федерации, мы прежде всего должны определиться с ключевыми параметрами этого процесса.

К ним, в первую очередь, следует отнести цели и критерии принимаемого реформирования. Очевидно, что оставшаяся в наследство от советских времен федеративная структура была построена по иным критериям и не соответствует реальным потребностям социально-экономического развития российского общества. Простое укрупнение соседних регионов может лишь создать дополнительные нагрузки на бюджет, привести к ломке экономических связей, потере управляемости территорий, нарушению механизмов работы социальной сферы. При объединении регионов с примерно равным населением, превышающим миллион человек, и высоким экономическим потенциалом вероятность рисков будет многократно возрастать.

Вторая цель — это обеспечение геополитической стабильности новой федеративной структуры. Нельзя допустить создания гигантских сверхсубъектов Федерации, которые по экономическому потенциалу и территориальному положению будут в перспективе представлять собой потенциальную базу для различных проявлений сепаратизма.

Преобразование федеративной структуры путем укрупнения субъектов оправдано лишь в случае, когда в итоге мы получаем систему, отвечающую реальным потребностям экономического развития, и вряд ли допустимо механическое присоединение друг к другу субъектов на основе прецедентов 30—40-х гг. прошлого века.

Необходима не реформа ради самой реформы, а четкое понимание всеми участниками федеративного процесса конечной цели ожидаемых преобразований: **повышение социально-экономической эффективности субъектной структуры Российской Федерации и через это рост качества жизни населения. Из этого следует приоритетная необходимость тщательного анализа социально-экономических последствий и результатов лю-**

**бых мероприятий по совершенствованию федеративных отношений в Российской Федерации, а также установление единых социальных стандартов.**

Разумеется, любое совершенствование федеративных отношений должно начинаться в сфере законодательства. Вопрос о необходимости конституционной реформы следует считать на данном этапе преждевременным до тех пор, пока не будут определены базовые параметры новой модели федеративных отношений. Вместе с тем, высокая динамика процессов развития российского федерализма приводит к тому, что совершенствование законодательства явно не успевает за потребностями становления новых федеративных отношений. Например, вступивший в силу в новой редакции Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» уже успел, на наш взгляд, устареть в отдельных положениях. В частности, ст. 26.6 явно утратила смысл, так как в большинстве «сложнопостроенных» субъектов начались процессы укрупнения, а в Тюменской области, где объединение нецелесообразно, отношения между Тюменской областью, Ханты-Мансийским автономным округом — Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом урегулированы договором об отношениях между органами государственной власти указанных выше субъектов Федерации; экономическая и социальная интеграция внутри региона базируется на совместной программе «Сотрудничество», рассчитанной на пять лет (2005—2009 гг.) и предусматривающей в одном из первых вариантов освоение более 70 млрд. рублей! В 2005 г. фактически направлено на цели программы — 21,5, на 2006 г. запланировано уже свыше 44 млрд рублей.

Необходимо дальнейшее совершенствование механизмов взаимодействия между федеральными и региональными органами власти. Территориальная организация федеральных структур на местах должна отвечать реальным потребностям экономического развития регионов. Укрупнение по принципу «один федеральный орган на несколько субъектов» следует признать целесообразным лишь в случае небольших расстояний и дотационных региональных экономик. Если же мы обратимся к условиям Сибири с ее тысячекилометровыми расстояниями между центрами субъектов и динамично развивающимися экономиками регионов, то увидим, что принцип: «один территориальный орган на несколько субъектов» находится в противоречии с требованиями экономической и управленческой целесообразности.

К примеру, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре упразднены управление юстиции и Регистрационная палата по регистрации прав на недвижимое иму-





шество. «Главное» учреждение сформировано в г. Тюмени на базе управления юстиции и подобной Регистрационной палаты Тюменской области (юга). Трудно понять, чем руководствовались «большие» чиновники в Москве, но это очевидная управленческая ошибка.

Для подготовки научно- и экономически обоснованных предложений по совершенствованию системы российского федерализма и регионального управления **предлагается создать на базе одного из успешных субъектов Федерации, допустим, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Институт исследования проблем федерализма и эффективности регионального управления.** Параллельно считаем целесообразным «реанимировать» Центр социально-экономических проблем федерализма при Институте экономики РАН на основе гарантированного государственного заказа на подобные исследования.

#### **Тезисы по вопросам совершенствования системы управления социально-экономическим развитием и федеративных отношений в Российской Федерации**

##### **Бюджет, ориентированный на результат**

**Первое.** *Необходимо радикально изменить систему бюджетно-налоговых отношений.* От исключительно технических вопросов сбора финансовых доходов и их распределения с точки зрения сбалансирования федерального бюджета основное внимание следует переместить на вопросы планирования эффективных, с точки зрения положительного изменения социально-экономической ситуации в стране, направлений расходования бюджетных средств.

Фактически складывается следующая ситуация: в федеральном и некоторых региональных бюджетах аккумулируются значительные профицитные средства, которые, следуя основным приоритетам деятельности органов власти и управления, должны приносить пользу стране. Однако простое аккумулирование средств в федеральном Стабилизационном фонде с целью повышения устойчивости бюджета — это лишь еще один способ их постепенно потерять, не добившись сколь-либо значимых результатов.

На 1 июля 2006 г. величина Стабилизационного фонда превысила два трлн (более 75 млрд долларов!) рублей. При этом в качестве основной цели Стабилизационного фонда называется *финансирование дефицита бюджета.*

Для сохранения средств Стабилизационного фонда в условиях инфляции, получения дохода от их использования они, по мнению, уже высказывавшемуся чиновниками МЭРТ и Минфина, должны вкладываться в высокодоходные ценные бумаги за рубежом! Государство, борясь с «утеч-

кой капиталов» из России, само находится в первых рядах экспортеров финансовых ресурсов?

Возможно, такое распоряжение средствами Стабилизационного фонда было бы оправдано в случае действительно доходного их использования, но, по оценкам экспертов, потери фонда за два года его существования от подобной «экономии» составили более 132 млрд рублей!

Такая бюджетная политика «накопления» выгодна только зарубежным кредиторам России, которые, кстати, вовсе не заинтересованы в своевременном погашении внешней задолженности нашей страны, а уж тем более — досрочном погашении. Согласование возможностей досрочного погашения внешнего долга всегда будет требовать времени, а значит, будет фактором, позволяющим Стабилизационному фонду «подтаивать» под влиянием инфляции.

Достигнутое между Россией и Парижским клубом кредиторов соглашение о досрочном погашении части долга Российской Федерации перед клубом, которое будут осуществляться из средств фонда, — это, скорее, единичный случай.

*Устойчивость бюджета* — не есть результат накопления достаточного запаса финансовых средств, который гарантирует платежеспособность государства в момент кризиса. Это результат прежде всего продуманной политики социально-экономического развития страны, устойчивости ее социально-экономической системы.

*Приоритетом должна быть не политика реагирования на кризисы, спровоцированные отчасти действиями самих государственных органов, а продуманное и взвешенное управление, позволяющее их избежать.*

Поэтому **от бюджета сегодняшнего, ориентированного в большей степени на процесс, нужно перейти к бюджету, ориентированному на результат.** В связи с этим *требуется построение четкой логически выверенной последовательности формирования бюджетов всех уровней, реализующей принципы программно-целевого планирования и управления.*

Сегодня имеют место положительные тенденции в этом направлении: уже осуществляется разработка общих Концепций и Программ социально-экономического развития Российской Федерации, наметились попытки навести порядок в сфере разработки и реализации федеральных целевых программ социально-экономического развития.

Однако по-прежнему существует разрыв между общими концепциями и программами социально-экономического развития и целевыми программами социально-экономического развития. Последние часто представляют собой вообще не программы развития, а просто не всегда адекватную реакцию на существующие уже длительное время социально-экономичес-



кие проблемы, которые нельзя решить таким образом, поскольку зачастую они относятся не к сфере разработки и реализации проектов развития, а являются вопросом создания стабильной правовой среды, проблемой обеспечения четкого и бесперебойного текущего функционирования системы государственного и муниципального управления. Такие программы часто оказываются средством доступа к бюджетным деньгам, не решая, по существу, тех проблем, ради решения которых они разрабатывались.

Финансирование расходов органов государственной власти и местного самоуправления предполагает два основных направления расходов: *обеспечение текущего функционирования системы государственного управления на территории страны и управления развитием*. Ресурсы, направленные на обеспечение текущего функционирования деятельности государственного управления, и собственно бюджет развития также надо распределить организационно. *Должно быть два самостоятельных бюджета: Бюджет текущих расходов и Фонд стабилизации и развития, а не два направления расходов в рамках одного бюджета.*

**Второе.** Совершенствование текущего управления, распоряжения целевым расходованием государственными властными органами и государственными учреждениями бюджетных средств на нужды текущей деятельности в сфере государственного управления, связанным:

- с отраслевой координацией деятельности учреждений и организаций данной сферы;
- с отраслевым контролем, надзором, лицензированием, сертификацией, учетом;
- с обеспечением функционирования информационной системы органов государственной власти и государственных учреждений;
- с методическим и нормативным обеспечением в соответствующих отраслях;
- с выплатой заработной платы основной массы «бюджетников»;
- с социальной защитой и помощью, обеспечением минимального социального стандарта жизни на территории субъекта;
- с работой по обращениям населения и со сферой Public Relations;
- с поддержанием и совершенствованием материальной и организационной базы органов государственной власти и т. д. и т. п.

Администрирование этих расходов и должно осуществлять Министерство финансов Российской Федерации, играя роль исполнителя бюджета текущих расходов и технического разработчика его проекта.

Если говорить о принципах формирования доходной и расходной части Бюджета текущих расходов, то основой для него должны стать нормативы минимальных социальных стандартов предоставления

населению услуг за счет средств бюджета, потребности стабильной и бесперебойной работы системы государственного управления.

**Третье.** В основе проекта расходной части бюджета **Фонда стабилизации и развития** на очередной финансовый период должна лежать разработка концепции, плана и программы социально-экономического развития страны, которые затем конкретизируются в целевых программах развития.

Функции этих документов следующие.

**Концепция социально-экономического развития региона:**

- определение основной идеи и целевых приоритетов социально-экономической политики;
- формулировка направлений приложения усилий государства;
- формулировка принципов разработки и реализации мер социально-экономической политики;
- формулировка требований, которым должны удовлетворять программа социально-экономического развития страны и принимаемые на ее основе конкретные целевые проекты-программы развития.

**План социально-экономического развития региона** должен представлять собой дерево целей, которых необходимо достигнуть в процессе реализации приоритетов социально-экономической политики, сформулированной в *Концепции*. По сути, он должен стать сводом конкретных задач, которые могут быть оценены количественно. Все цели, обозначенные в *Плане*, должны отвечать критериям измеримости и достижимости (то есть, момент их достижения можно четко определить).

Он включает в себя:

- набор целей;
- описание взаимосвязей между ними;
- характеристику показателей — индикаторов достижения целей, критериев их достижения.

**Программа социально-экономического развития региона** — это описание комплекса мероприятий, которые нужно реализовать, чтобы достичь обозначенных в *Плане* целей в нужной последовательности и согласованно, описание результатов мероприятий и их соотношения с целями, определенными в *Плане*. Положения *Программы* должны конкретизироваться в целевых программах развития, которые являлись бы непосредственным продолжением и развитием положений общей *Программы*.

*Программа социально-экономического развития региона* должна включать в себя:

- перечень мероприятий и / или четких (по возможности — количественных) требований к ним, которые определяются в соответствии с целями и задачами, обозначенными в *Концепции* и *Плане*;
- критерии разработки и отбора целевых проектов-программ развития для финансирования их из бюджета;



- критерии оценки результатов реализации целевых программ;
- конкретные механизмы контроля и ответственности за реализацию мероприятий целевых программ: кто, за что, перед кем и в каком объеме ответственен.

Базовой целью и основным критерием распределения средств *Фонда стабилизации и развития* должно стать финансирование перспективных направлений социально-экономического развития, способствующее повышению общего среднего (и минимального) уровня жизни в регионе и конкурентоспособности народного хозяйства страны.

Финансовую основу создания федерального *Фонда стабилизации и развития* сегодня уже заложил Федеральный стабилизационный фонд.

Аналогичные изменения необходимы и на уровне регионов. Требуется разделить региональные бюджеты текущих расходов и *Фонды стабилизации и развития*. Некоторые регионы, имеющие на сегодня профицит бюджета, могли бы уже сегодня заняться их формированием и выработкой планов и программ развития регионов на основе использования средств своих *Фондов стабилизации и развития*.

Определение направлений расходования средств *Фондов стабилизации и развития* на федеральном и региональном уровнях должно стать прерогативой соответствующего планово-прогнозного ведомства; непосредственное исполнение бюджетов находится в ведении *Исполнительных дирекций Программ социально-экономического развития* на федеральном и региональном уровнях.

#### Управление социально-экономическим развитием и экономика федеративных отношений

**Четвертое.** Осуществление разработки концепций, планов и программ социально-экономического развития необходимо и на федеральном, и на региональном уровнях. **Ошибкой советской системы планирования социально-экономического развития стала, прежде всего, попытка создания системы централизованного планирования всего.** Между тем регионы также должны иметь возможность влиять на процесс планирования социально-экономического развития страны «снизу», способствуя повышению адаптивности системы. Аналогичными функциями и полномочиями, возможностями должны бы обладать и муниципалитеты. При этом, преимущества децентрализованной, «сетевой» системы управления социально-экономическим развитием будут реализованы только в случае участия в процессе именно тех структур государственной власти, которые в действительности располагают возможностями эффективного управления развитием территории.

В пользу укрупнения субъектов Федерации можно высказать целый ряд весьма

весомых аргументов. И все же не следует забывать о том, что территориальное укрупнение и сокращение количества субъектов — это не самоцель, а только одно из средств создания эффективной системы государственного управления в стране.

Каждая кампания по укрупнению тех или иных субъектов, таким образом, должна базироваться на всестороннем изучении последствий такого шага, ведь его результатом должно стать создание качественной системы управления укрупненным регионом.

Основным ключевым критерием реформирования федеративной структуры должен быть прежде всего **критерий социальной-экономической целесообразности**.

В то же время можно ли, например, говорить о подобном рода целесообразности, пытаясь обсуждать проекты объединения юга Тюменской области и весьма самостоятельных Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа? Ведь они разительно отличаются от других подобных субъектов Федерации — автономных округов и являют собой «нетипичный» пример субъектов Федерации. Кроме того, в силу специфики социально-экономической системы они отличаются и от юга Тюменской области. Эти отличия прослеживаются и в сфере приоритетов в программно-целевом управлении социально-экономическим развитием.

Деятельность в сфере программно-целевого управления социально-экономическим развитием на территории автономных округов является весьма эффективной; она осуществляется ориентированными непосредственно на возможности и нужды региона структурами управления автономных округов; межрегиональная социально-экономическая интеграция строится на договорной основе, все действия участников процесса согласованы и, при необходимости, корректируются Советом губернаторов...

Именно по этому пути и идет развитие и совершенствование отношений между югом Тюменской области и автономными округами. Нет никаких оснований говорить о неэффективности подобного механизма их взаимодействия, скорее наоборот: и автономные округа, и юг области развиваются даже более динамично, нежели ранее.

Что касается других автономных округов на территории России, то перспективы объединения их в рамках края и областей, на территории которых они находятся, очевидны для всех, в том числе и для руководства этих субъектов.

В этих условиях ст. 26.6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г. порождает ненужную атмосферу конфликтности в стабильном и динамично развивающемся субъекте Федерации. *Явный аргумент в пользу ее отмены.*



**Пятое.** Описанные децентрализованные «сетевые» механизмы и процессы управления социально-экономическим развитием делают необходимым формирование механизма согласования федеральных и региональных программ и планов. В этой ситуации согласование может осуществляться как раз на основе договоров между федеральным Правительством, региональными властями и муниципалитетами. Договорное урегулирование отношений между уровнями государственной власти и управления, таким образом, получает «новую жизнь»: договоры о разграничении полномочий, которые были основой неравенства статусов субъектов Российской Федерации, сменяются договорами о совместной деятельности.

Согласование и утверждение таких договоров о социально-экономическом развитии и должно стать основной функцией Государственного Совета Российской Федерации.

Согласованные, а равно и совместные, финансируемые на основе договоров конкретные проекты развития территорий, пакет которых будет формироваться в соответствии с приоритетами, целями, задачами и критериями, обозначенными в Концепциях, Планах и Программах социально-экономического развития, как раз и могут стать наиболее перспективной формой сотрудничества и интеграции социально-экономического пространства страны.

Несомненно, ценным в этой связи является и советский опыт создания территориальных промышленных комплексов как комплексных программ регионального развития, и имеющийся текущий опыт разработки и реализации региональных проектов промышленного развития и освоения ресурсов территорий, и работы по созданию на территории страны «точек роста» на основе наукоградов. Это позволит не только объединить регионы в рамках единой системы развития страны, но, кроме того, создаст условия для формирования практически в каждом из них своих, уникальных и длительных конкурентных преимуществ.

**Шестое.** Все эти меры не будут эффективны без создания единой системы социально-экономического прогнозирования и оценки последствий решений органов государственной власти. Существующая сейчас система прогнозов социально-экономического развития не оправдывает своего предназначения: составление прогнозов социально-экономического развития является своего рода ритуалом, не подразумевающим никакого результата, кроме составления документа «Прогноз социально-экономического развития», к тому же не вполне связанного с реальностью.

Такие прогнозы могут попасть в точку только случайно, поскольку не учитывают краткосрочных экономических циклов, не совпадающих с календарным годом.

Все эти проблемы с прогнозом дополняются сложившимся, к сожалению, в российской практике регионального управления представлением о возможности принятия социально-экономических решений на основе программ по отдельным направлениям. Суть проблемы заключается в том, что непроверенные в контексте межотраслевых последствий инвестиции могут не только давать слабый эффект, но и сокращать ВВП и доходы региона. Об этом в свое время с тревогой писал нобелевский лауреат Василий Васильевич Леонтьев.

Возврат к советской практике планирования развития также не представляется целесообразным. В силу своей директивности советские планы сдерживали инициативу предприятий по номенклатуре и качеству товаров, не обеспечивали баланса интересов властей и населения (основное внимание группе «А»... богатая страна с бедным населением...). Вообще относительно плана и прогноза можно заметить, что план без прогноза невозможен, а прогноз без плана на любом уровне не нужен.

Во многом, это проблема используемой методологии прогнозирования, существующей системы сбора информации. Ее решением может стать только формирование единой методологической основы прогнозирования социально-экономического развития и единой информационной системы органов государственной власти и местного самоуправления на основе интегрированных баз данных государственного управления.

Кроме того, необходимым условием является применение наработанных в мировом управлении методов экономического планирования развития, комплексно описывающих хозяйство региона и позволяющих его оптимизировать. При этом руководству региона важно понять, что действовать надо только так, а не иначе и не «как всегда».

**Сегодня следует говорить об алгоритме программирования регионального развития, который включает последовательное применение леонтьевской модели, современных методов прогнозирования, оптимизационных процедур, сетевое планирование и хеджирование (страхование) принятых на основании всего этого проектов путем вложений в некоррелирующие активы.**

**Седьмое.** Названные меры потеряют значительную часть своего полезного эффекта, если каждому уровню государственного и муниципального управления не будет обеспечена адекватная ресурсная база осуществления своих полномочий и в сфере текущего управления, и в сфере управления социально-экономическим развитием. Необходимо четко выверить распределение финансовых поступлений в бюджеты различного уровня. Юридичес-



кая самостоятельность органов власти и управления в пределах принадлежащей им компетенции требует финансовой обеспеченности, без которой она становится фикцией.

*Бюджетно-налоговая система Российской Федерации нуждается в радикальном усовершенствовании и с точки зрения рационального распределения между уровнями власти и управления финансовыми ресурсами, и с точки зрения коррекции системы налогообложения вообще.*

*Необходимо строгое законодательное закрепление за каждым уровнем управления в государстве достаточных собственных источников бюджетных доходов. Это является и обеспечительной, и стимулирующей мерой: повышение доходности собственной налогооблагаемой базы будет непосредственно отражаться на уровне поступлений в данный конкретный бюджет.*

Построение системы бюджетно-налогового федерализма, гарантирующего реальную финансовую самостоятельность всех уровней государственного управления, является основой качественного осуществления каждым уровнем управления своих функций, конкретизации финансовой ответственности структур государственного и муниципального управления.

*Положения, касающиеся основ бюджетно-налогового федерализма, должны найти **достойное нормативно-правовое закрепление.***

Основы построения и функционирования системы государственных финансов Российской Федерации необходимо «затвердить» на уровне Конституции Российской Федерации, аналогично тому, как соответствующие положения закреплены в Конституции ФРГ, глава X которой специально посвящена регулированию отношений в рамках государственной финансовой системы.

*Конституционно требуется закрепить следующие положения:*

- основные правила разграничения конкурирующей компетенции Федерации и субъектов;
- принцип субсидиарности в межбюджетных взаимоотношениях;
- основы бюджетного выравнивания: цели и задачи, направления, по которым осуществляется федеральная помощь бюджетам иных уровней, и условия ее предоставления, формы финансового выравнивания, основы механизма согласования интересов Федерации и субъектов в процессе распределения финансовых средств...;

· механизм участия субъектов Федерации в формировании государственной федеральной и региональной политики.

**Восьмое.** Неверно полагать, что проблема распределения финансовых ресурсов между уровнями системы государственного и муниципального управления может быть решена изолированно от проблемы коррекции системы налогообложения в целом. Изменение состава налогов и характеристик существующих налоговых платежей дает значительные возможности не только для облегчения нагрузки на налогоплательщиков, но и финансового обеспечения системы государственного и муниципального управления, и прежде всего оказания социальных услуг населению.

Например, до сих пор вся основная тяжесть налогообложения планомерно перекладывается на граждан. При этом говорится об общепринятой мировой практике эффективного налогообложения!

Прогрессивная шкала налогообложения стала реальной необходимостью и с точки зрения «социальной справедливости», и с точки зрения регулирования сверхдоходов, и как средство обращения в пользу всего общества природно-ресурсной ренты. В условиях значительного имущественного расслоения, огромного разрыва в доходах между наиболее богатыми и наиболее бедными слоями населения к ее разработке и внедрению в жизнь следует подойти, детально исследовав последствия, соотнеся их опять же с «социальными стандартами жизни» в стране.

Грамотно сконструированная система прогрессивного налогообложения доходов позволит значительно увеличить поступления в государственный бюджет, создаст возможности для позитивных изменений и других налогов. Тем самым, вне сомнения, будут сформированы условия для рационального распределения источников налоговых доходов на долговременной стабильной основе между бюджетами различных уровней.

### **В заключение**

В предлагаемых тезисах по проблемам совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации и участия субъектов Российской Федерации в социально-экономическом развитии государства автором лишь фрагментарно изложено видение стратегии и тактики действий органов власти и управления по системной реконструкции федерализма...





Киреев В. В.

## ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Основная проблематика конституционного правотворчества связана с содержанием его основных стадий, а также правовым статусом субъектов разработки и принятия поправок к Конституции РФ либо ее пересмотра. В юридической литературе аргументированно отмечалось, что определение потребностей в правовом регулировании, изучение факторов, определяющих его направление, является начальной стадией процесса правотворчества<sup>1</sup>. Этот вывод в полной мере применим и к такой специфической сфере, как конституционное правотворчество. Поэтому и начальной стадией конституционного правотворчества можно признать осознание обществом и государством наличия и причин возникновения неблагоприятных социальных тенденций и, соответственно, социальной потребности в их преодолении. Эту стадию можно было бы определить как социально-оценочную, так как она охватывает обеспечение населения страны, органов государства объективной информацией о направлениях и содержательных характеристиках социальных процессов. Значимость этой информации весьма велика. А. Ф. Шебанов обоснованно полагает, что управление обществом со стороны государственных органов всегда предполагает их информированность о соответствующих реальных процессах и явлениях. Для принятия того или иного решения государственный орган должен иметь определенную информацию о вопросе, который подлежит решению. В свою очередь любое решение, мероприятие и тому подобное действие со стороны государственного органа представляет собой информацию для других звеньев государственного аппарата, общественных организаций, граждан<sup>2</sup>. Естественно, что экономическая, политическая, правовая и другая социальная информация нуждается в оценке, причем высокая степень субъективизма в оценке многих процессов как «негативных» или «позитивных» способствует политизации оценки информации и в значительной степени определяет способы, а также формы ее выражения в документах. С учетом этих особенностей приоритет в социально-оценочной деятельности различных по своей природе процессов принадлежит органам государства как субъектам, обладающим наибо-

лее полной, объективной информацией, и совершенствование такой деятельности является одной из задач конституционной реформы.

Наличие такой информации и негативная оценка социальных тенденций сами по себе не являются основанием для внесения поправок к Конституции или ее пересмотра. Для формирования инициативы по принятию поправок к Конституции либо ее пересмотру необходимо определение степени зависимости негативных социальных тенденций от несовершенства воздействия Конституции на наиболее значимые общественные отношения. Эта стадия по своей сущности является конституционно-оценочной, а в более широком смысле юридуко-оценочной, так как предполагает оценку эффективности воздействия Конституции на общественные отношения, причем эту оценку невозможно осуществить без анализа текущего законодательства и правоприменительной практики. Такая деятельность предполагает организацию эффективного конституционного мониторинга, результаты которого могли бы служить основанием для проведения конституционной реформы. Конечно, степень несовершенства Конституции трудно представить в арифметическом выражении. Определение степени такого несовершенства предполагает разработку соответствующих объективных критериев оценки и является, на наш взгляд, одним из перспективных направлений науки конституционного права России.

Указанные стадии конституционного правотворчества не охватываются конституционно-правовым регулированием, более того, правовое регулирование отношений, возникающих на этих этапах конституционного правотворчества, является разноотраслевым и выражается в весьма сложном взаимодействии норм. Однако от эффективности их взаимодействия во многом зависит инициирование процесса поправок к Конституции РФ либо ее пересмотра.

Участие в процессе конституционного правотворчества специально уполномоченных субъектов позволяет предположить наличие у них специального свойства — конституционной правотворческой правосубъектности, представляющей собой закрепленную в Конституции РФ способность народа Российской Федерации, органа учредительной власти, а также других органов государственной власти, групп членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы быть участником правоотношений, складывающихся по поводу внесения поправок к Конституции РФ или

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

17

Конституция,  
государство и общество





ее пересмотра. Конечно, возможность участия указанных субъектов в процессе конституционного правотворчества является различной и зависит от их способности участвовать в инициировании этого процесса, рассмотрении соответствующих законопроектов, принятии и обнародовании Конституции РФ. Вместе с тем указанные субъекты обладают и объективным единством. Анализируя конституционные правоотношения, В. О. Лучин отмечает, что в конституционной правосубъектности находит отражение общность целевого назначения, единство юридических свойств участников конституционных отношений, т. е. то, что объединяет различные виды субъектов данной отрасли права в целостную систему<sup>3</sup>. Действительно, с позиций конституционного правотворчества значимым является целевое взаимодействие норм, формирующих статус участников этого сложного политико-правового процесса, что и является одной из предпосылок эффективного проведения конституционной реформы.

Самостоятельное значение имеет также и стадия инициирования внесения поправок к Конституции либо ее пересмотра, причем, она охватывает совокупность действий, весьма значимых для процесса конституционного правотворчества. Согласно ст. 134 Конституции РФ предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Закрепление в Конституции РФ способности указанных органов и групп лиц быть инициаторами поправок к Конституции РФ либо ее пересмотра наделяет их важным юридическим качеством — инициативной конституционной правотворческой правосубъектностью.

Порядок выдвижения конституционной правотворческой инициативы по внесению поправок к гл. 3—8 Конституции РФ и пересмотру положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ является различным. Инициативу по внесению поправок к Конституции и ее пересмотру можно подразделить на 1) предпосылочную; 2) собственно конституционную, которые представляют собой последовательные стадии выдвижения инициативы. Если применительно к Президенту РФ, Правительству РФ, группам численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы субъекты предпосылочной и конституционной инициатив, как правило, совпадают, то по отношению к Государственной Думе, Совету Федерации и законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федера-

ции такое разграничение представляется необходимым. Выделять предпосылочную конституционную правотворческую инициативу следует потому, что прежде чем прямо предусмотренная Конституцией РФ инициатива палат Федерального Собрания и любого из законодательных (представительных) органов субъектов РФ будет оформлена, процесс внесения поправок либо пересмотра Конституции инициируется лицами, которые в Конституции не названы в качестве субъектов соответствующей инициативы. Однако без предпосылочной инициативы конституционная правотворческая инициатива выдвинута быть не может. Именно это обстоятельство и предполагает определение круга субъектов инициативы по внесению поправок к Конституции либо ее пересмотру, а также порядка ее выражения.

Исходя из указанных посылок, стадия инициирования внесения поправок к Конституции либо ее пересмотра может быть, в свою очередь, подразделена на подстадии. К ним можно отнести: 1) разработку субъектом конституционной правотворческой инициативы предложений: а) о поправке к Конституции РФ в виде соответствующего проекта закона РФ, предполагающего исключение, дополнение, новую редакцию какого-либо из положений гл. 3—8 Конституции Российской Федерации, разработка обоснования необходимости принятия данной поправки, а также определение перечня законов РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятия данной поправки; б) о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ в виде новой редакции указанных глав или их отдельных статей, частей, пунктов, а также обоснование данных предложений; 2) внесение предложения о поправке к Конституции РФ либо ее пересмотре в Государственную Думу. Каждая из указанных подстадий имеет свои особенности. Порядок разработки предложения о поправке к Конституции РФ зависит от специфики организации такой деятельности соответствующим субъектом конституционной правотворческой инициативы.

Согласно п. «г» ст. 84 Конституции РФ Президент РФ вносит законопроекты в Государственную Думу. Выдвижение Президентом РФ конституционной правотворческой инициативы предполагает эффективную деятельность по подготовке этого действия со стороны его Администрации. В соответствии с Положением об Администрации Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г.<sup>4</sup> к функциям этого органа отнесена организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы. Согласно Приложению к Указу Президента РФ от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации»<sup>5</sup> в Перечень само-

стоятельных подразделений Администрации Президента РФ входят: Управление по внешней политике; Управление по внутренней политике; Управление по кадровым вопросам и государственным наградам; Управление по вопросам государственной службы; Управление по обеспечению конституционных прав граждан; Управление информационного и документационного обеспечения; Управление по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами; Управление по работе с обращениями граждан; Управление пресс-службы и информации; Протоколно-организационное управление; Экспертное управление. Конечно, далеко не все структурные подразделения Администрации Президента РФ призваны играть активную роль в процессе выдвижения инициативы Президента РФ по внесению поправок к Конституции или ее пересмотру. Решающее значение для информационного обеспечения, оформления и выдвижения такой инициативы имеет деятельность Государственно-правового управления Президента РФ и Управления Президента РФ по внутренней политике. Принятие Президентом РФ решения о необходимости инициирования процесса конституционного правотворчества должно основываться на объективных данных. Это предполагает соответствующую профильную координацию структурных подразделений Администрации Президента. Положением об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике от 21 июня 2004 г.<sup>6</sup> устанавливается, что одной из основных задач Управления является подготовка, обобщение и представление Президенту РФ и руководителю Администрации Президента РФ материалов об общественно-политической ситуации в стране, а также предложений по вопросам государственного строительства, федеративных отношений, местного самоуправления, региональной и информационной политики. В то же время в число основных функций Управления входят и такие, которые непосредственно направлены на реализацию конституционной правотворческой инициативы Президента РФ. К ним можно отнести: 1) сбор и обобщение информации о тенденциях развития общественно-политической ситуации в Российской Федерации и ее субъектах, о предстоящих важнейших событиях в жизни страны, о ходе избирательных кампаний, о национальных и конфессиональных отношениях, о деятельности политических партий, общественных объединениях и иных структур гражданского общества, об их отношении к основным проблемам внутренней политики государства, а также о позиции по данным проблемам центральных и региональных средств массовой информации в целях подготовки докладов Президенту Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации; 2) анализ и прогнозирование развития политических процессов в Российской

Федерации и ее субъектах, проведение на основе полученных данных консультаций с Советом Федерации РФ, Государственной Думой РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, общественными объединениями и иными структурами гражданского общества, подготовка соответствующих информационно-аналитических материалов для Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ; 3) участие в подготовке законопроектов, вносимых Президентом РФ в Государственную Думу РФ в порядке законодательной инициативы. Таким образом, важное значение для информирования Президента РФ о ситуации в конституционной сфере имеет деятельность Управления Президента РФ по внутренней политике. Не менее значимым подразделением Администрации Президента РФ является Государственно-правовое управление Президента РФ. Его деятельность при выдвижении инициативы о поправках к Конституции следует признать ведущей. Положением о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации от 28 мая 2004 г.<sup>7</sup> к числу основных задач указанного Управления отнесено обеспечение деятельности Президента РФ по правовым вопросам и, в частности, одной из его наиболее значимых функций является подготовка законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу РФ в порядке законодательной инициативы, в том числе их редактирование. Однако инициирование внесения поправок к гл. 3—8 Конституции РФ либо пересмотра положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ Президентом РФ отнюдь не исчерпывается деятельностью указанных двух управлений. В случае необходимости внесения поправок в Конституцию РФ, касающихся государственной службы, в подготовке такой правотворческой инициативы будет участвовать и Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, так как Положением об этом структурном подразделении, утвержденном Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г.<sup>8</sup> предусмотрено его участие в работе по совершенствованию правовых основ государственной службы, а также участие в подготовке законопроектов по вопросам государственной службы, вносимых Президентом РФ в Государственную Думу РФ в порядке законодательной инициативы. Так как Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим его деятельность и осуществляющим контроль за исполнением его решений, она лишена возможности выдвигать предпосылочную инициативу внесения поправок к Конституции, либо ее пересмотра. В связи с этим Администрация Президента РФ может производить подготовку конституционной правотворческой инициативы только по прямому указанию Президента РФ. Таким образом, применительно к Президенту РФ,





субъекты предпосылочной и собственно конституционной инициатив совпадают.

Согласно Главе 17 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Постановлением Совета Федерации РФ от 30 января 2002 г.<sup>9</sup>, внесение в Государственную Думу проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ является одним из направлений реализации права законодательной инициативы Советом Федерации. Законопроект о внесении поправок к Конституции, разработанный в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации, может вноситься на рассмотрение палаты комитетом, комиссией Совета Федерации, членом Совета Федерации. С учетом этого положения Регламента Совета Федерации можно сделать вывод, что выражение конституционной правотворческой инициативы зависит от деятельности нескольких субъектов. Как известно, конституционными правомочиями по внесению предложений о поправках к Конституции обладает лишь Совет Федерации в целом. Однако само начало этого процесса, его действительное инициирование связано с волеизъявлением трех групп субъектов: 1) комитетов; 2) комиссий; 3) членов Совета Федерации. Таким образом, первоначальное осознание наличия и причин возникновения неблагоприятных социальных тенденций, определение степени их зависимости от несовершенства Конституции будут осуществлять субъекты, не являющиеся конституционными инициаторами рассматриваемого процесса. Вместе с тем сама сущность Совета Федерации, особенности его законопроектной деятельности не позволяют устранить влияние указанных субъектов на инициирование конституционного правотворчества. Как известно, комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами. Временные же комиссии создаются Советом Федерации для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок. При этом создание временной комиссии согласовывается с комитетом (комиссией) Совета Федерации, в вопросы ведения которого входит вопрос ведения этой временной комиссии. В настоящее время в составе Совета Федерации находятся шестнадцать комите-

тов, в том числе комитеты по конституционному законодательству, по правовым и судебным вопросам, по делам Федерации и региональной политике, по вопросам местного самоуправления, по обороне и безопасности, по бюджету, по финансовым рынкам и денежному обращению, по международным делам, по делам Содружества Независимых Государств, по социальной политике, по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, по промышленной политике, по экономической политике, предпринимательству и собственности, по природным ресурсам и охране окружающей среды, по аграрно-продовольственной политике, по делам Севера и малочисленных народов. Наряду с комитетами в Совете Федерации существуют комиссии по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации, по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, по делам молодежи и спорту, по естественным монополиям, по информационной политике, по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации. Кроме того, Совет Федерации состоит из представителей субъектов РФ, каждый из которых вправе инициировать процесс внесения поправок к Конституции. Таким образом, весьма значительное количество субъектов в составе Совета Федерации фактически может положить начало процессу внесения поправок к Конституции РФ либо ее пересмотра.

Инициирование процесса конституционного правотворчества Государственной Думой РФ также имеет ярко выраженные особенности. Это проявляется прежде всего в порядке принятия поправок к Конституции РФ. Согласно ст. 3 Федерального закона от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>10</sup> предложение о поправке к Конституции РФ вносится в Государственную Думу. Таким образом, в процессе внесения поправок в Конституцию РФ Государственная Дума играет двойственную роль. С одной стороны, этот орган государственной власти является первоначальным субъектом рассмотрения законопроекта о внесении поправок в Конституцию РФ, а с другой — он сам имеет право вносить предложения о соответствующих поправках. Регламентация рассмотрения Государственной Думой законопроекта о внесении поправок к Конституции является весьма детальной. В то же время порядок внесения Государственной Думой предложений о поправках к Конституции такой детальностью не отличается, более того, особенности этого процесса не нашли отражения во внутренних документах Государственной Думы. Так, Главой 12 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Постановлением Государственной Думы РФ от 22 января 1998 г.<sup>11</sup>, устанавливается поря-



док внесения законопроектов в Государственную Думу и их предварительное рассмотрение. Обращает на себя внимание, что ст. 103 Регламента Государственной Думы РФ содержит лишь общий перечень субъектов права законодательной инициативы. Этот общий перечень установлен ст. 104 Конституции РФ и включает в себя Президента РФ, Совет Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения. Однако перечень субъектов выдвижения инициативы по внесению поправок к Конституции РФ, установленный ст. 134 Конституции РФ и включающий в себя Президента РФ, Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, является более узким. Иные статьи гл. 12 Регламента Государственной Думы (104—115) также не конкретизируют круг субъектов, обладающих правом инициировать процесс внесения поправок к Конституции РФ. Вместе с тем включение таких положений в Регламент Государственной Думы является весьма значимым.

Общий порядок внесения в Государственную Думу законопроектов изложен в Регламенте Государственной Думы весьма подробно. Однако его положения не дают ответа на вопрос: «Каков порядок внесения законопроекта о внесении поправок к Конституции РФ, если инициатором таких поправок является сама Государственная Дума»? Из состава субъектов законодательной инициативы, указанных в ст. 103 Регламента Государственной Думы, только депутаты Государственной Думы относятся к составу этого органа. Поэтому логично было бы предположить, что сама деятельность Государственной Думы по инициированию внесения поправок к Конституции РФ начинается с реализации права законодательной инициативы тем депутатом Государственной Думы, который убежден в необходимости таких поправок. Могут ли комитеты и комиссии Государственной Думы инициировать этот процесс? Закрепленные в ст. 19 Регламента Государственной Думы направления деятельности ее комитетов не позволяют предположить, что они могут быть инициаторами деятельности Государственной Думы по внесению поправок к Конституции РФ. Этот же вывод можно распространить и на комиссии Государственной Думы.

Согласно ст. 134 Конституции РФ инициатором конституционного правотворчества может выступать и Правительство РФ. В соответствии со ст. 13 Федераль-

ного конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»<sup>12</sup> эту деятельность Правительство РФ осуществляет в порядке реализации общих полномочий. Организация законопроектной деятельности Правительства РФ регулируется Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г.<sup>13</sup> Особенности регламентации деятельности Правительства РФ по выдвижению правотворческой инициативы по внесению поправок к Конституции придают особую остроту вопросу о правовой форме акта, которым эти поправки вносятся. В связи с этим обращает на себя внимание п. 83 Регламента Правительства РФ, в котором предусмотрено, что этот орган исполнительной власти рассматривает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов. Является ли проект о внесении поправок к Конституции проектом именно федерального закона? Ответ на этот вопрос дал Конституционный Суд РФ. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации<sup>14</sup>, положения ст. 136 Конституции РФ могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Несмотря на это, в Регламенте Правительства РФ закреплен унифицированный порядок выдвижения таких законопроектов. И если документами палат Федерального Собрания специфика указанной деятельности, хотя и фрагментарно, но учитывается, то применительно к Правительству РФ вопросы выдвижения законопроектов о внесении поправок к Конституции РФ не подвергаются специальной правовой регламентации.

Самостоятельными субъектами конституционной правотворческой инициативы являются законодательные (представительные) органы субъектов РФ. Учитывая многообразие субъектов РФ, весьма значимым является вопрос об установлении единых подходов к порядку выдвижения ими конституционной правотворческой инициативы с учетом асимметричности Российской Федерации.

В. В. Невинский обоснованно указывает, что конституции республик и уставы иных субъектов РФ должны составлять вместе с Конституцией РФ единое конституционное пространство, основанное на общих принципах. Отступления от федеральной Конституции особенно недопустимы, когда они ведут к вторжению в предметы ведения и полномочия федеральных органов, нарушают принцип равноправия граждан России независимо от национальности и места жительства, принцип разделения и сбалансированности власти<sup>15</sup>.





Обеспечение единства конституционного пространства особенно актуально в сфере конституционного правотворчества. Следует согласиться с утверждением, что одной из проблем этой сферы является отсутствие системообразующих законов, которые ввели бы нормотворческий процесс в единое русло логически связанных между собой правил поведения<sup>16</sup>. В связи с этим высокую значимость имеет предложение А. С. Саломаткина о необходимости определения действенного правового механизма обеспечения соответствия конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам<sup>17</sup>. Поэтому отмеченная В. А. Лебедевым и О. В. Анциферовой необходимость тесного согласования правотворческих программ, планов, координации правотворческих усилий, участия федеральных органов власти в той или иной форме правотворческой активности на уровне субъекта и, наоборот, участия органов власти субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе<sup>18</sup> является одним из основных направлений совершенствования конституционного правотворчества. Сегодня конституции и уставы многих субъектов РФ недостаточно учитывают потребности именно конституционного правотворчества. Это выражается в отсутствии специальных норм, регламентирующих порядок выдвижения конституционной правотворческой инициативы. Вместе с тем высокая социальная и правовая значимость этого процесса могла бы получить адекватное отражение в нормах, регламентирующих деятельность законодательных (представительных) органов субъектов РФ в виде особой процедуры выдвижения конституционной правотворческой инициативы.

Конституционная правотворческая инициатива по внесению поправок к Конституции групп численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы осуществляется в общем порядке, предусмотренном регламентами палат, и оформляется в соответствии с общими требованиями.

Известно, что конституционная реформа может осуществляться посредством: а) принятия поправок к Конституции; б) пересмотра ее положений. Следует отметить, что указанные способы реформирования Конституции РФ реализуются различными субъектами и, соответственно, обладают процедурными особенностями. В. Н. Варламова отмечает, что в общем виде известны четыре способа принятия и изменения конституции: конституантой — специально созданным конституционным (учредительным) собранием (ассамблеей, конвентом, конгрессом), высшим законодательным органом (парламентом), референдумом и, наконец, октроирование — дарование конституции монархом<sup>19</sup>. В России по понятным причинам невозможно

октроирование Конституции. Другие же перечисленные выше способы предусмотрены Конституцией РФ и выражают особенности отечественной конституционной модели внесения поправок к гл. 3—8, а также пересмотра положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ.

Процедура внесения поправок к Конституции РФ является более простой, чем ее пересмотр, и детально регламентирована законодательством. Согласно ст. 136 Конституции РФ, поправки к гл. 3—8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Порядок принятия поправок к Конституции установлен Главой 3 Федерального закона от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», а также ст. 139—143 Регламента Государственной Думы.

Иные требования предъявляются к пересмотру Конституции РФ. В этой сфере существует некоторая терминологическая неопределенность. Если выражение «принятие поправок к Конституции» представляется юридически корректным и точно отражает содержание этой стадии конституционного правотворчества, то термин «пересмотр Конституции» относится не только к стадии принятия новой Конституции, но и охватывает более широкий процесс выдвижения инициативы по пересмотру Конституции. При этом по вполне понятным причинам, введение в научный оборот термина «принятие пересмотра Конституции» невозможно.

Порядок пересмотра Конституции РФ зависит от деятельности Конституционного Собрания. Следует также признать прямую зависимость процедуры разработки и принятия конституции от порядка формирования и деятельности органа учредительной власти, в том числе и в зарубежных правопорядках. Так, Н. В. Варламова отмечает, что французские конституционалисты наряду с законодательной, исполнительной и судебной выделяют особую учредительную власть и противопоставляют ее всем другим властям, которые созданы (учреждены) ею и соответственно ограничены в полномочиях. Все учрежденные власти подчинены учредительной, и только последняя является суверенной<sup>20</sup>. Существование органа учредительной власти является необходимым условием конституционного правотворчества. Именно учредительная власть и провозглашает конституцию. Отсюда конституция не может быть юридически отменена или оспорена. Для ее полной отмены необходим незаконный переворот (выход за рамки позитивной конституционности)<sup>21</sup>. Определение основных характеристик и порядка деятельности Конституционного Собрания как органа учредительной власти являет-

ся одной из острейших политико-правовых проблем современной России. Именно на решение этой проблемы направлены многие конституционно-правовые исследования. Сегодня основные характеристики Конституционного Собрания широко представлены в научной литературе. Так, О. Е. Шишкина рассматривает Конституционное Собрание Российской Федерации как представительный орган государственной власти Российской Федерации, созываемый для реализации конституционного права граждан Российской Федерации на пересмотр Конституции Российской Федерации или подтверждение неизменности действующей Конституции Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом порядке<sup>22</sup>. Различные аспекты организации и деятельности этого органа учредительной власти анализировались с учетом критериев демократичности формирования Конституционного Собрания, а также эффективности самой процедуры пересмотра Конституции РФ.

Анализируя демократические способы принятия конституций, В. Е. Чиркин отмечает широкую распространенность разработки демократических конституций конституционными комиссиями, формируемыми представительными органами и включающими в свой состав не только депутатов парламента, но также делегатов других органов государства, различных слоев населения, причем нередко при таких комиссиях создаются рабочие группы экспертов-юристов и других специалистов<sup>23</sup>. По мнению этого ученого, в обычных условиях (исключая чрезвычайные ситуации) целесообразно создавать (избирать в своей основе, назначая небольшое число специалистов постановлением парламента или главы государства) широкое учредительное собрание (этот орган может иметь разные названия) с целью разработки и принятия конституции (в пределах обычной численности парламента — 300—500 человек)<sup>24</sup>. Собственно процесс конституционного правотворчества указанный автор подразделяет на: 1) разработку проекта конституции; 2) принятие конституции, рассматривая при этом и особенности процедуры внесения изменений в действующие конституции<sup>25</sup>. С. А. Авакьян в качестве проблем принятия новой Конституции указывает на отсутствие ответа на вопрос, как понимать слово «разрабатывает» применительно к деятельности Конституционного Собрания по проекту новой Конституции: создается ли для этого Конституционная комиссия, сколько будет длиться эта разработка и т. д., причем ответ на этот вопрос правомерно связывается с принятием Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании<sup>26</sup>. И. А. Кравец, рассматривая вопросы принятия проекта новой Конституции, отмечает ряд следую-

щих принципиальных положений: 1) необходимость формирования органа учредительной власти посредством всеобщих, прямых, равных и тайных выборов; 2) Конституционное Собрание должно иметь самостоятельный статус по отношению к Федеральному Собранию, иметь полную свободу конституировать свои внутренние органы независимо от состава и руководителей палат российского парламента; 3) срок полномочий Конституционного Собрания не должен быть слишком коротким, но и затягивание его работы автор считает политически нецелесообразным; 4) установление для членов Конституционного Собрания специальных правил совместности: в частности, установить запрет на возможность их избрания после введения в действие новой Конституции депутатами Парламента на один срок полномочий; допускать участие в органе учредительной власти лиц, занимающих государственные должности и являющихся государственными служащими, только после ухода их в отставку; 5) необходимость формулирования в федеральном конституционном законе правовых принципов, в соответствии с которыми должен разрабатываться новый проект конституции<sup>27</sup>. По мнению В. Г. Голумян, сочетание понятий «созыв» и «члены» применительно к Конституционному Собранию указывает на то, что этот орган скорее не избираемый, а формируемый, и предположительно в его состав по должности могут входить депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, возможно, иные представители субъектов РФ, судьи Конституционного Суда РФ, Президент РФ, Правительство РФ и др. Во всяком случае, состав этого органа должен быть шире общего числа депутатов Государственной Думы и Совета Федерации<sup>28</sup>. А. Д. Керимов полагает, что функционирование Конституционного Собрания повлечет за собой целый ряд негативных последствий, к которым он относит: 1) дороговизну, громоздкость и длительность процедуры; 2) негативное отношение населения к любым вновь создаваемым государственным органам; 3) неконтролируемый или непредсказуемый характер его деятельности, связанный с возможным представителем в Конституционном Собрании различных политических сил; 4) Конституционное Собрание фактически отстраняет Парламент в целом от создания новой Конституции; 5) Конституционное Собрание в состоянии заблокировать конституционную реформу, всякий раз подтверждая неизменность Конституции<sup>29</sup>. Несмотря на наличие значительного количества научно обоснованных и конструктивных предложений, статус Конституционного Собрания сегодня не определен. Сравнение проекта Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», внесенного депутатом Государственной Думы С. А. Ковалевым, и проекта





Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», внесенного депутатами Государственной Думы — членами Комитета по государственному строительству и Комитета по законодательству Б. Б. Надеждиным, А. И. Лукьяновым, В. А. Крюковым, В. В. Володиным, Е. Б. Мизулиной, показывает, что между ними существуют концептуальные противоречия.

Прежде всего, это относится к структуре предлагаемых законов. В проекте Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», внесенном депутатами Государственной Думы — членами Комитета по государственному строительству и Комитета по законодательству Б. Б. Надеждиным, А. И. Лукьяновым, В. А. Крюковым, В. В. Володиным, Е. Б. Мизулиной и состоящим из 34 статей, наиболее серьезное внимание уделено внесению и рассмотрению предложения о пересмотре положений гл. 1, 2, и 9 Конституции РФ, созыву Конституционного Собрания (ст. 4—9), а также порядку его работы (ст. 19—31). Таким образом, 19 статей из 34 посвящены наиболее значимым для пересмотра Конституции вопросам.

В гораздо более объемном (102 статьи) проекте Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» внесенном депутатом Государственной Думы С. А. Ковалевым, основное место занимают положения о созыве Конституционного Собрания (ст. 6—10), выборах членов Конституционного Собрания (ст. 11—44), статусе членов Конституционного Собрания (ст. 45—66), устройству Конституционного Собрания (ст. 67—74), порядку работы Конституционного Собрания (ст. 75—82), подтверждению неизменности Конституции, разработке и принятию новой Конституции (ст. 87—100) — т. е. 89 статей, причем из них собственно решению вопроса о подтверждении неизменности Конституции или разработке и принятию новой Конституции посвящено 14 статей, основное же внимание (70 статей) уделено формированию Конституционного Собрания, его устройству, порядку и гарантиям его работы.

Содержание предлагаемых проектов также не совпадает по своим основным положениям. Основные различия заключаются в несовпадении взглядов на порядок формирования Конституционного Собрания и на порядок принятия новой Конституции РФ. В проекте Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», внесенном депутатами Государственной Думы — членами Комитета по государственному строительству и Комитета по законодательству Б. Б. Надеждиным, А. И. Лукьяновым, В. А. Крюковым, В. В. Володиным, Е. Б. Мизулиной, Конституционное Собрание созывается на срок не более шести месяцев. Формирование его происходит следующим образом: чле-

нами Конституционного Собрания по должности являются Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации, судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Государственная Дума назначает сто членов Конституционного Собрания из числа депутатов Государственной Думы. При этом состав членов Конституционного Собрания, назначенных Государственной Думой, должен соответствовать составу Государственной Думы по составу депутатских объединений и по числу депутатов, избранных по общефедеральному и одномандатным избирательным округам. В состав членов Конституционного Собрания, назначаемых Государственной Думой, входит Председатель Государственной Думы. Президент Российской Федерации назначает сто членов Конституционного Собрания из числа граждан Российской Федерации, имеющих высшее юридическое образование и обладающих признанной квалификацией в области права. Предложения о назначении указанных членов Конституционного Собрания направляются Президенту Российской Федерации государственными органами, общероссийскими общественными объединениями, юридическими научными и образовательными организациями. При этом Президент Российской Федерации не может назначать указанных членов Конституционного Собрания из числа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

В проекте Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» внесенном депутатом Государственной Думы С. А. Ковалевым, Конституционное Собрание созывается не более чем на двенадцать месяцев со дня проведения его первого заседания. Конституционное Собрание состоит из 450 народных представителей — членов Конституционного Собрания, избираемых гражданами Российской Федерации по двухмандатным избирательным округам (один округ — два депутата) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Таким образом, представленные в проектах модели формирования Конституционного Собрания можно было бы охарактеризовать как: 1) Конституционное Собрание административно-властного типа; 2) Конституционное Собрание выборного типа. Каждый из этих типов обладает своими признаками, достоинствами и недостатками.

Конституционное Собрание административно-властного типа характеризуется тем, что формирование его состава производится посредством сочетания двух способов: а) включение в состав Конституционного Собрания в соответствии с занимаемой должностью (Президент РФ,



члены Совета Федерации, судьи Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ и Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ); б) назначение членов Конституционного Собрания (100 членов Конституционного Собрания в соответствии с ее составом назначает Государственная Дума из числа депутатов, причем в их состав обязательно входит Председатель Государственной Думы, 100 членов из числа граждан РФ, имеющих высшее юридическое образование и обладающих признанной квалификацией в области права) осуществляет Президент РФ в соответствии с предложениями государственных органов, общероссийских общественных объединений, юридических научных и образовательных организаций.

К достоинствам этого типа можно отнести простоту и ясность принципов формирования, возможность быстрого формирования Конституционного Собрания, высокий профессионализм членов Конституционного Собрания, а, следовательно, и эффективность работы, относительно невысокий уровень затрат на обеспечение деятельности Конституционного Собрания. В современных условиях у членов такого Конституционного Собрания будет высокая степень политического единства, позволяющая прогнозировать определенное совпадение взглядов на содержание новой Конституции.

Недостатки этого типа составляет возможность выдвижения политических обвинений в «недемократичности» формирования Конституционного Собрания, а также в том, что значительное количество его членов так или иначе будут принимать участие в инициировании пересмотра действующей Конституции и предварительном рассмотрении соответствующих проектов еще до формирования Конституционного Собрания.

Конституционное Собрание выборного типа предполагает избрание 450 народных представителей — членов Конституционного Собрания на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Явным и единственным достоинством этого типа является демократичность формирования Конституционного Собрания.

К недостаткам этого типа можно отнести сложный процесс выборов, осуществляемых в предельно сжатые сроки (автор проекта полагает, что срок между днем назначения выборов и датой голосования не может превышать четырех месяцев), отсутствие достаточной степени профессионализма и высокий уровень политической конъюнктуры у членов Конституционного Собрания, высокую величину затрат на обеспечение формирования и деятельности Конституционного Собрания.

В связи с указанными обстоятельствами представляется, что проект Федераль-

ного конституционного закона «О Конституционном Собрании», внесенный депутатами Государственной Думы — членами Комитета по государственному строительству и Комитета по законодательству Б. Б. Надеждиным, А. И. Лукьяновым, В. А. Крюковым, В. В. Володиным, Е. Б. Мизулиной, в большей степени соответствует достижению задач кардинальной конституционной реформы и обеспечивает сохранение политической стабильности в период разработки и принятия новой Конституции РФ.

Вместе с тем содержание указанных законопроектов заставляет задуматься о самой правовой концепции Конституционного Собрания. Согласно ст. 135 Конституции РФ Конституционное Собрание: 1) должно быть созвано в соответствии с федеральным конституционным законом; 2) либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ; 3) принимает проект новой Конституции РФ или выносит его на всенародное голосование.

Означает ли это, что федеральный конституционный закон должен так и называться «О Конституционном Собрании» и охватывать только вопросы его организации и деятельности? Думается, что сфера регулирования такого федерального конституционного закона должна быть более широкой. Из содержания ст. 135 Конституции РФ отнюдь не явствует, что закон должен называться «О Конституционном Собрании». Такой федеральный конституционный закон, на наш взгляд, может быть назван «О пересмотре положений Конституции Российской Федерации». При этом нормы закона должны максимально полно охватывать процесс инициирования пересмотра Конституции РФ, включая и порядок выдвижения инициативы пересмотра положений Конституции РФ, не ограничиваясь ссылками на регламенты палат Федерального Собрания, порядок этого процесса, установленный иными субъектами конституционной правотворческой инициативы, регламентировать критерии формирования Конституционного Собрания и детально закреплять правила процедуры разработки и рассмотрения новой Конституции РФ. Одновременно с разработкой проекта закона «О пересмотре положений Конституции Российской Федерации» представляется необходимой и подготовка проектов Регламента Конституционного Собрания, Регламента Рабочей палаты Конституционного Собрания. Несмотря на то, что разработка и утверждение таких регламентов являются прерогативой указанных органов, существование на день начала работы Конституционного Собрания соответствующих разработок могло бы значительно повысить эффективность его работы.





- <sup>1</sup> См.: Научные основы советского правотворчества. Монография / Отв. ред. Р. О. Халфина.— М.: Наука, 1981.— С. 17.
- <sup>2</sup> См.: Правовая информация. Монография / Отв. ред. А. Ф. Шебанов, А. Р. Шляхов, С. С. Москвин.— М.: Наука, 1974.— С. 7—8.
- <sup>3</sup> Лучин О. В. Конституционные нормы и правоотношения: Уч. Пособие для вузов.— М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1997.— С. 119.
- <sup>4</sup> СЗ РФ.— 2004.— № 15.— Ст. 1395.
- <sup>5</sup> СЗ РФ.— 2004.— № 13.— Ст. 1188.
- <sup>6</sup> СЗ РФ.— 2004.— № 26.— Ст. 2650.
- <sup>7</sup> СЗ РФ.— 2004.— № 22.— Ст. 2147.
- <sup>8</sup> СЗ РФ.— 2004.— № 24.— Ст. 2393.
- <sup>9</sup> СЗ РФ.— 2002.— № 7.— Ст. 635.
- <sup>10</sup> СЗ РФ.— 1998.— № 10.— Ст. 1146.
- <sup>11</sup> СЗ РФ.— 1998.— № 7.— Ст. 801.
- <sup>12</sup> СЗ РФ.— 1997.— № 51.— Ст. 5712.
- <sup>13</sup> СЗ РФ.— 2004.— № 23.— Ст. 2313.
- <sup>14</sup> СЗ РФ.— 1995.— № 45.— Ст. 4408.
- <sup>15</sup> Невинский В. В. Юридические свойства российской Конституции: испытание временем // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С. А. Авакьяна. Т. 1.— М.: Изд-во МГУ, 2004.— С. 74.
- <sup>16</sup> Зражевская Т. Д. Доктрина в механизме конституционного процесса Российской Федерации // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С. А. Авакьяна. Т. 1.— М.: Изд-во МГУ, 2004.— С. 64.
- <sup>17</sup> Саломаткин А. С. Территориальная организация российского государства (государственно-правовые вопросы): Автореферат дис. ... докт. юрид. наук.— М., 1996.— С. 8.
- <sup>18</sup> Лебедев В. А., Анциферова О. В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации.— М.: Изд-во МГУ, 2005.— С. 111.
- <sup>19</sup> Варламова Н. В. Конституционный процесс в России (1990—1993 гг.).— М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1998.— С. 112.
- <sup>20</sup> Там же.— С. 103.
- <sup>21</sup> Там же.— С. 99.
- <sup>22</sup> Шишкина О. Е. Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук.— Владивосток, 2004.— С. 8.
- <sup>23</sup> Чиркин В. Е. Конституция: российская модель.— М.: Юристъ, 2002.— С. 49.
- <sup>24</sup> Там же.— С. 50.
- <sup>25</sup> Там же.— С. 48—60.
- <sup>26</sup> Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд.— М.: РЮИД; «Сашко», 2000.— С. 226—227.
- <sup>27</sup> Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики).— Москва—Новосибирск: ООО «Изд-во ЮКЭА», 2001.— С. 80—83.
- <sup>28</sup> Голумян В. Г. Механизм текстуального изменения Конституции Российской Федерации // Проблемы развития российской Конституции: Сборник статей / Под ред. Л. Б. Ескиной.— СПб: Изд-во СПбГУ, 2002.— С. 35.
- <sup>29</sup> Керимов А. Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России.— М.: Аванта+, 2001.— С. 6—7.

Коротенко В. И.

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕЛИ АРБИТРАЖНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Цель судебной власти — защита прав, свобод, законных интересов каждого индивида и государства в целом. Основным средством реализации отмеченных функций судебной власти является осуществление правосудия. Закрепленные в конституционных нормах цели и принципы российского правосудия универсальны и являются исходным началом для определения его сущности вне зависимости от процессуальных форм осуществления судебной власти. По мнению И. Л. Петрухина, «функция (цель, задача) судебной власти — разрешение социально-правовых конфликтов и установление юридических фактов путем осуществления правосудия в формах конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства»<sup>1</sup>.

В законодательстве и процессуальной литературе цели арбитражного судопроизводства определяются различно<sup>2</sup>. В литературе отмечается: «Целевые установки гражданского судопроизводства — это те цели и задачи, на выполнение и достижение которых направлены требования всех норм права, подлежащих реализации через деятельность суда и всех других субъектов процесса. Закрепленные процессуальными нормами целевые установки отражают желаемый результат процессуальной деятельности... Поэтому очень важно, чтобы процессуальные задачи и цели наиболее адекватно выражали действительные потребности общества»<sup>3</sup>.

Создание системы арбитражных судов как самостоятельной ветви судебной власти вместо органов государственного и ведомственного арбитража явилось исторически закономерным шагом на пути становления правовой и судебной реформ в Российской Федерации. Цель состояла в формировании судов для рассмотрения прежде всего экономических споров.

Цель отрасли арбитражного процессуального права состоит в обеспечении правосудия путем установления порядка рассмотрения и разрешения экономических споров и иных дел, отнесенных федеральным законом к компетенции системы арбитражных судов, а задачи отрасли связаны с обеспечением процессуальных гарантий осуществления защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов организаций и граждан в сфере предпринимательской или иной

экономической деятельности, содействием укреплению законности и предупреждению правонарушений в названной сфере общественных отношений<sup>4</sup>.

Несмотря на различия в законодательном закреплении целевой направленности процессуальной деятельности и взглядах отдельных авторов на данную проблему, основная цель арбитражного судопроизводства заключается в защите прав и свобод лиц, спор которых подлежит разрешению судом. В этом состоит и главное социальное предназначение суда как органа правосудия. Названная цель является основной конституционной целью арбитражного судопроизводства. Обязанность государства в лице всех его органов власти, включая судебную, обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина непосредственно закреплена в ст. 2, 17, 18, 45, 46 Конституции Российской Федерации. Судебная защита прав гарантируется и организациям, поскольку за их статусом всегда стоит объединение граждан, а заинтересованные лица обладают равными процессуальными возможностями для отстаивания своих субъективных прав и законных интересов в суде вне зависимости от того, являются ли они физическими или юридическими лицами (ст. 123 Конституции РФ).

Цель защиты прав при осуществлении правосудия по гражданским делам распространяется как на истца, так и на ответчика. Суд своим решением обязан удовлетворить требование истца и защитить его права, если они неправомерно нарушены ответчиком, но в случае обоснованного иска; суд должен отказать истцу в его притязаниях и защитить таким образом права ответчика, которые неправомерно оспорены. Судебное решение с выводом о судьбе заявленного требования не может быть принято без соблюдения установленной законом процедуры осуществления правосудия судом первой инстанции, направленной на выявление содержания спорного материального правоотношения и его юридической квалификации. Следует иметь в виду, что цель защиты действительно нарушенных или неправомерно оспариваемых прав не всегда реализуется с вынесением судебного решения в производстве суда первой инстанции, поскольку для исправления возможной судебной ошибки процессуальное законодательство предусматривает еще и производство по пересмотру решения суда. При этом любое производство состоит из последовательных стадий — возбуждения производства, подготовки дела и его разбирательства<sup>5</sup>.

**Валерий Иванович КОРОТЕНКО,**  
председатель Арбитражного суда  
Челябинской области  
(г. Челябинск)

27

Конституция,  
государство и общество





Можно сделать вывод, что конституционная цель защиты прав и свобод является конечной целью правосудия, достижению которой предшествует процессуальная деятельность суда и других субъектов судопроизводства, направленная на рассмотрение и разрешение дела.

Согласно ч. 1 ст. 45 Конституции РФ «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Эта гарантия конкретизируется в ст. 46—54 Конституции РФ. Норма обеспечивает конституционное регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина посредством правомерных действий государства (в частности, специализированных органов, действующих от имени государства,— судов)<sup>6</sup>.

Ссылки на ч. 1 ст. 45 Конституции РФ (и ее разъяснения) в судебной практике встречаются нередко. Например, в п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности ч. 1 п. 1 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда»<sup>7</sup> указывается на системную связь следующих конституционных норм: государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (ч. 1 ст. 45); каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46); решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46).

В постановлении Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»<sup>8</sup> указывается, что «...должна быть гарантирована государственная защита прав и свобод (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ), в том числе путем судебных процедур (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ), обеспечивающих установление судом фактических оснований привлечения к ответственности за нарушение законодательства...».

Нормы ч. 1 ст. 45 и ч. 1 ст. 46 Конституции РФ взаимосвязаны: право на судебную защиту (как специальная конституционная гарантия) является логическим продолжением права граждан на государственную защиту их прав и свобод (как общей конституционной гарантии) путем обращения в органы государственной власти (суды).

Статья 45 Конституции РФ применительно к гражданскому судопроизводству находит свое продолжение в ГПК РФ. Так, согласно ст. 3 ГПК РФ, заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защи-

той нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Конструкция «вправе... обратиться» фактически повторяет (в некоторой степени — расширяет) конструкцию ч. 2 ст. 45 Конституции РФ («Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом») и означает, что заинтересованное лицо при нарушении или угрозе нарушения его прав, свобод и охраняемых законом интересов по своему усмотрению решает, воспользоваться ему гарантированным ст. 45, 46 Конституции РФ правом на судебную защиту или нет.

При этом заинтересованное лицо может и заблуждаться относительно того, действительно ли оно обладает субъективным материальным правом, подлежащим защите. Однако судья на данном этапе судопроизводства не вправе отказать данному лицу в принятии искового заявления из-за отсутствия у него правовой заинтересованности. При выборе судебного способа защиты лицу должен быть предоставлен равный со всяким другим заинтересованным лицом доступ к правосудию в соответствии с порядком, установленным федеральным законом<sup>9</sup>.

Отказ от права на обращение в суд недействителен. Обусловленное диспозитивным началом гражданского судопроизводства право заинтересованного лица по своему усмотрению решать вопрос об обращении за судебной защитой не означает, что субъекты спорного материального правоотношения могут заранее заключить соглашение об отказе от обращения в суд<sup>10</sup>. Например, использование участниками спорного правоотношения в предусмотренных законом случаях и порядке третейского способа разрешения возникшего между ними правового конфликта не может рассматриваться в качестве отказа от судебной защиты<sup>11</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 45 Конституции РФ «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». По смыслу статьи индивид может использовать для защиты своих прав и свобод как все государственные средства защиты (согласно ст. 33, 35, 36, 46—54 Конституции РФ, в особенности — судебную систему), так и международный механизм защиты прав и свобод человека.

Предусмотренные процессуальным законодательством общие условия (форма и содержание искового заявления) для реализации права на обращение в суд не являются ограничением конституционного права на судебную защиту. Напротив, законодатель лишь стремится упорядочить процедуру реализации права на судебную защиту, максимально приспособив ее для оптимального достижения основной конституционной цели правосудия — обеспечения прав и свобод человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ).

Ссылки на норму ч. 2 ст. 45 Конституции РФ весьма часто встречаются в судебной практике<sup>12</sup>.



По смыслу конституционной нормы, во-первых, каждый *вправе*, но не обязан защищать свои права; во-вторых, защищать *всеми не запрещенными законом способами*. Думается, последнее приобретает свою силу и значимость не как констатация (или перечисление) этих способов в законе, а как наличие реальных механизмов их использования индивидом и доступности использования.

Все последовательные этапы судопроизводства предназначены для рассмотрения и разрешения одного дела, все они, в конечном счете, направлены на достижение конституционной цели защиты прав и других конечных целей правосудия. Это дает основание выделить общую для всего единого процесса промежуточную цель правосудия — законное рассмотрение и разрешение дел. Для того чтобы реализовать конечную конституционную цель правосудия, состоящую в защите прав и свобод, необходимо рассмотреть дело в строгом соответствии с требованиями процессуального и материального закона. Данная общая для всего процесса промежуточная цель выступает в качестве необходимого средства для достижения целей защиты прав. Она также является конституционной, поскольку непосредственно вытекает из положений ст. 15, 120 Конституции Российской Федерации, ст. 3, 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»<sup>13</sup>. Как и цель защиты прав, она выражает социальное предназначение суда и его деятельности по осуществлению правосудия.

Значение Конституции РФ состоит в том, что она, во-первых, устанавливает уровень правового регулирования отрасли арбитражного процессуального права. Согласно ст. 71 Конституции РФ арбитражное процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Это означает, что субъекты Российской Федерации не вправе принимать нормативные акты, регулирующие порядок судопроизводства в арбитражных судах.

Во-вторых, в Конституции РФ содержатся положения, которые определяют содержание, характер деятельности суда и его задачи в целом. Это положение о том, что Российская Федерация есть правовое государство (ст. 1), что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2), что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Приведенные положения Конституции РФ определяют в качестве важнейшей задачи правосудия в целом и арбитражного

процесса как одной из форм осуществления правосудия, в частности, признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина; они также устанавливают критерии толкования и применения судами законов и других нормативных правовых актов.

В-третьих, в Конституции РФ закреплены принципы судопроизводства: равенство всех перед законом и судом (ст. 19), осуществление правосудия только судом (ст. 118), независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону (ст. 120), гласность, состязательность и процессуальное равноправие сторон (ст. 123), а также принципы деятельности в экономической сфере: единого экономического пространства и равенства различных форм собственности (ст. 8), свободы экономической деятельности и ограничения монополистической деятельности (ст. 34) и т. д.

В-четвертых, Конституция РФ содержит лишь общие положения о праве на судебную защиту и непосредственно не регламентирует порядок деятельности арбитражных судов и процесс разрешения ими споров в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности: каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46); решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46); никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде или тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ч. 1 ст. 47); при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона (ч. 2 ст. 50); при осуществлении правосудия не допускается использование федерального закона (ч. 2 ст. 50 Конституции РФ и ч. 3 ст. 64 АПК РФ). Раскрытию и развитию приведенных положений Конституции РФ служит арбитражное процессуальное законодательство<sup>14</sup>.

Глава 7 Конституции «Судебная власть» устанавливает систему судов в Российской Федерации, в соответствии с которой на первое место поставлен Конституционный Суд РФ, затем Верховный Суд РФ как высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, и Высший Арбитражный Суд РФ как высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, подсудных арбитражным судам. Здесь же установлены общие руководящие положения, имеющие большое значение для всей системы процессуальных институтов и выражающие существенные черты арбитражного процесса. Неукоснительное соблюдение этих принципов служит необходимым условием законности в арбитражном



ражном процессе, условием совершенствования деятельности арбитражных судов, лиц, участвующих в деле, и других участников арбитражного процесса.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Поскольку арбитражное судопроизводство не выделено в Конституции РФ как отдельный вид судопроизводства, некоторые ученые считают, что таким образом законодатель отнес арбитражный процесс к гражданскому судопроизводству<sup>15</sup>. Конституционным закреплением выдвинутой теоретической посылки может явиться ч. 1 ст. 119 Основного Закона, где содержится требование об установлении единой процессуальной формы разрешения одинаковых по своей природе споров независимо от субъектного состава.

Однако, по нашему мнению, из этого положения не следует делать вывод о том, что законодатель тем самым отказался от арбитражного судопроизводства или отнес его к одной из составляющих гражданского судопроизводства, т. к. последнее не следует трактовать исключительно как рассмотрение дел в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, исходя из следующего.

Понятие «судопроизводство» следует рассматривать только в значении «производство в суде». С учетом того, что предназначение суда заключается в разрешении споров и иных дел в целях реализации и защиты субъективных прав и законных интересов лиц, можно утверждать, что судопроизводство есть «разрешение судебных дел по установленному порядку»<sup>16</sup>. Отсюда можно сделать вывод о том, что понятие «гражданское судопроизводство»

подразумевает деятельность суда по разрешению гражданских дел.

Система арбитражных судов в России функционирует в соответствии со ст. 127 Конституции РФ, которая гласит: «Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики».

Анализируя значение Конституции РФ для арбитражного процессуального права, можно сделать следующие выводы:

1) Конституция РФ является главным материально-правовым источником норм арбитражного процессуального законодательства, поскольку ее нормы оказывают прямое и непосредственное влияние на формирование и развитие арбитражного процессуального права;

2) Конституция РФ устанавливает уровень правового регулирования отрасли арбитражного процессуального права;

3) в Конституции РФ закреплены основные принципы арбитражного процессуального законодательства, а также положения, которые определяют содержание и характер деятельности арбитражного суда и его задачи в целом.

Таким образом, под конституционными целями правосудия следует понимать закрепленный в федеральных конституционных нормах общественно необходимый и желаемый результат процессуальной деятельности суда и других субъектов при осуществлении арбитражного судопроизводства, выражающий основное социальное предназначение суда и правосудия. Эти цели состоят в законном рассмотрении и разрешении дел для обеспечения защиты прав и свобод граждан и организаций.



- <sup>1</sup> Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина.— М., 2003.— С. 86.
- <sup>2</sup> См., напр.: Жилин Г. А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции.— М., 2000.— С. 9—34.
- <sup>3</sup> Жилин Г. А. Гражданское дело в суде первой инстанции.— М., 2000.— С. 12—14.
- <sup>4</sup> Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.— 1995.— № 19.— Ст. 1710.
- <sup>5</sup> Жилин Г. А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции.— М., 2000.— С. 17—18, 123—127.
- <sup>6</sup> Деятельностью государства процесс защиты прав человека не исчерпывается. Презюмируется, что личность не является пассивным объектом государственной защиты. Наравне с государством индивид является (по смыслу ст. 45 Конституции РФ) автономным правомерным защитником своих собственных прав и свобод.
- <sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 2001.— № 17.— Ст. 1768.
- <sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 1999.— № 30.— Ст. 3988.
- <sup>9</sup> Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Г. А. Жилина.— С. 16.
- <sup>10</sup> Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Г. А. Жилина.— С. 17.
- <sup>11</sup> См. напр.: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. «О третейских судах в Российской Федерации» // Российская газета.— 2002.— 27 июля.
- <sup>12</sup> См. напр.: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, город Москва, 24 декабря 1996 г.» (в т. ч. особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука); постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1993 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с судебным порядком рассмотрения споров о предоставлении жилых помещений; о проверке конституционности административного порядка выселения граждан из самоуправно занятых жилых помещений с санкции прокурора; о проверке конституционности отказа в возбуждении уголовного дела»; обзор судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2000 г. по гражданским делам, утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 28 июня 2000 г.
- <sup>13</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 1997.— № 1.— Ст. 1.
- <sup>14</sup> Ермошин Г. Т., Адзинова Е. Л. Указ. соч.— С. 83.
- <sup>15</sup> См., напр.: Вилкут М. А., Зайцев И. М. Указ. соч.— С. 21; Жуйков В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц.— М., 1997.— С. 301; Гражданский процесс: Учебник / Под ред. В. А. Мусина.— М., 1996.— С. 13.
- <sup>16</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой.— М., 1987.— С. 676.



Окулич И. П.

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Понятие статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации предполагает определенное правовое наполнение, образующее в своей совокупности систему нормативно закрепленных и тесно взаимосвязанных прав и обязанностей в области профессиональной деятельности депутата. В настоящее время законы, определяющие статус депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, имеются практически во всех субъектах Российской Федерации. Ориентируясь на соответствующие федеральные нормы, эти законы устанавливают определенный и во многом единообразный перечень прав и обязанностей депутатов, основные направления и гарантии депутатской деятельности<sup>1</sup>.

В названных законах дается унифицированная характеристика депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как «полномочного представителя народа и государственной власти».

С нашей точки зрения, данное юридическое определение понятия статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации способствуют четкой ориентированности депутатов руководствоваться в своей профессиональной деятельности прежде всего Конституцией РФ, федеральными законами, а также нормативно-правовыми актами органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Кроме того, депутат, будучи делегированным во властные структуры представителем народа, должен также учитывать интересы избирателей, корректировать в соответствии с ними свою деятельность и стремиться в наибольшей степени руководствоваться волей избравших его граждан.

В этой связи чрезвычайно важным правовым аспектом статуса депутата является проблема юридического обоснования срока его полномочий. Следует отметить, что эта проблема является одной из самых острых, и существует несколько принципиально различающихся подходов к ее решению.

Законы о статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации содержат ряд правил, касающихся срока полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Анализ законодательства субъектов показывает, что в каждом субъекте Российской Федерации в законах о статусе депутатов обязательно присутствуют положения о сроках полномочий.

В частности, в ст. 3 Закона Челябинской области «О статусе депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области» говорится о том, что полномочия депутата законодательного органа области начинаются со дня избрания его депутатом и прекращаются в день выборов депутатов законодательного органа области нового созыва за исключением случаев, предусмотренных настоящим законом<sup>2</sup>. В то же время согласно ст. 3 Закона Хабаровского края «О статусе депутата Законодательной Думы Хабаровского края» срок полномочий депутата начинается со дня его избрания депутатом и прекращается со дня избрания не менее двух третей от установленного числа депутатов Думы нового созыва<sup>3</sup>. Необходимо обратить особое внимание на эту оговорку относительно количественных параметров депутатского корпуса нового состава органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации, поскольку с ней напрямую связано признание полномочности вновь сформированного регионального органа законодательной (представительной) власти, имеющего в таком случае законное право принять властные функции от Думы прежнего созыва.

Кроме того, повторяя в целом нормы о сроках полномочий депутатов Государственной Думы, региональные законы о

**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)

32

Конституция,  
государство и общество





статусе депутата закрепляют также возможность некоторого увеличения этих сроков — со дня избрания депутатов до начала работы первого заседания законодательного (представительного) органа государственной власти нового созыва. Об этом записано, например, в Законе Краснодарского края от 24 апреля 1995 г., в ст. 3 которого содержится положение о том, что полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы Законодательного Собрания нового созыва<sup>4</sup>.

На наш взгляд, такой подход представляется вполне обоснованным, поскольку в этом случае обеспечивается непрерывность деятельности органов законодательной власти. Таким образом, для депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации можно рекомендовать принять четкое правило: срок полномочий депутата начинается со дня его избрания и прекращается со дня начала работы законодательного органа нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

В абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации полномочия депутата действующего законодательного (представительного) органа государственной власти могут быть прекращены только по решению самого этого органа или его палаты (в двухпалатных парламентах). Анализ правовых норм законодательных актов различных субъектов Российской Федерации позволяет выявить правовые механизмы, делающие возможным принятие такого решения. В частности, основанием для досрочного прекращения полномочий депутата могут быть ситуации, предусмотренные в ст. 3 Закона Краснодарского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края», содержащем положения о том, что в случае признания компетентным органом выборов в Законодательное Собрание края по какому-либо избирательному округу недействительными по независящим от депутатов причинам, полномочия депутатов прекращаются по решению Законодательного Собрания края<sup>5</sup>. Кроме того, можно согласиться с мнением И. В. Гранкина, исследовавшего данную проблему, о том, что к группе правовых механизмов досрочного прекращения депутатских полномочий следует отнести также случаи привлечения депутата к административной или уголовной ответственности, неучастие депутата в работе законодательного органа по обстоятельствам, не связанным с исполнением депутатских полномочий<sup>6</sup>.

Таким образом, полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на практике прекращаются досрочно по решению законодательного (представительного) органа в случаях, перечисленных в соответствующи-

щих законах субъектов Российской Федерации. Так, согласно ст. 4 Закона Челябинской области «О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области», в Челябинской области правовыми основаниями для досрочного прекращения депутатских полномочий является четко определенная группа случаев, включающая в себя: 1) письменное заявление о сложении полномочий; 2) утрата гражданства Российской Федерации; 3) избрание или назначение депутата на должность, занятие которой по закону несовместимо с выполнением полномочий депутата; 4) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося депутатом; 5) вступление в законную силу решения суда о признании гражданина, являющегося депутатом, недееспособным, ограниченно дееспособным; 6) вступление в законную силу решения суда об объявлении гражданина, являющегося депутатом, умершим, о признании гражданина, являющегося депутатом, безвестно отсутствующим; 7) смерть депутата; 8) невозможность исполнения полномочий депутата в связи с выездом на постоянное место жительства, работу, службу за пределы территории области; 9) отзыв депутата избирателями; 10) досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа области; 11) роспуск законодательного (представительного) органа области в случаях, предусмотренных федеральным законом; а также иные случаи, предусмотренные законом<sup>7</sup>.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»<sup>8</sup>, полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения Президента Российской Федерации о роспуске указанного органа. В случае, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принял решение о ее отклонении либо не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Президент Российской Фе-



дерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Напомним, что первоначальный вариант законопроекта предполагал, что уже повторный отказ законодателей утвердить предложенную кандидатуру приведет к роспуску парламента.

Хотя законодатель и использовал формулировку «вправе распустить», приведенная норма, не являясь императивной, предоставляет Президенту РФ значительные возможности влияния на законодательную ветвь власти, что вряд ли стоит признать соответствующим заложенной в Конституции РФ модели разделения властей в государстве. Как неоднократно подчеркивалось в средствах массовой информации, «судьба строптивых парламентариев в таком случае будет зависеть от благосклонности главы государства: он вправе распустить законодательное собрание, но может этого не делать, а просто запустить через пару месяцев всю процедуру «наделения полномочиями» с нуля»<sup>9</sup>.

Решение Президента Российской Федерации о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается в форме указа.

В случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначаются внеочередные выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации. Указанные выборы проводятся не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного)

органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В ряде субъектов Российской Федерации перечень оснований для досрочного прекращения полномочий депутата более широк. Так, кроме перечисленных выше, в соответствующем Законе Ставропольского края «О статусе депутата Государственной Думы Ставропольского края» называются и такие условия досрочного прекращения депутатских полномочий, как: 1) самороспуск Государственной Думы края; 2) отказ депутата оставить должность, не совместимую с депутатской деятельностью; 3) непредставление до регистрации депутатов окружной избирательной комиссией подтверждения об оставлении должности, не совместимой с депутатской деятельностью; 4) избрание его депутатом иного представительного органа власти, если в течение месяца со дня его избрания от него не поступило письменного заявления о сложении полномочий депутата иного органа<sup>10</sup>. В Красноярском крае наряду с указанными выше основаниями полномочия депутата прекращаются досрочно в случаях уклонения депутата от выполнения депутатских обязанностей, выразившегося в систематическом отсутствии без уважительных причин на заседаниях Собрания или его постоянных и временных органов, членом которых депутат избран (ст. 4 Закона «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края»)<sup>11</sup>.

Подводя итоги, можно с полным основанием констатировать, что проведенный обзорный анализ существующих подходов к выработке механизмов четкой юридической регламентации сроков полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти в различных субъектах РФ наглядно подтверждает высокую степень актуальности данной проблематики в современной отечественной науке государства и права.



<sup>1</sup> Гранкин И. В. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации.— М., 1998.— С. 53.

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

<sup>3</sup> О статусе депутата Законодательной Думы Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27 ноября 1996 г. № 86 (с изм. от 26 марта, 20 октября 1997 г., 29 июля, 30 июля, 30 сентября 1998 г., 31 марта, 28 апреля 1999 г., 1 марта, 31 мая, 26 сентября 2000 г., 26 января, 25 июля 2001 г., 30 января 2002 г.) // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы.— 1996.— № 17.

<sup>4</sup> О статусе депутата Законодательного Собрания Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 24 апреля 1995 г. № 4-КЗ (с изм. от 3, 31 декабря 1996 г., 11 марта, 3 июня 1997 г., 5 февраля 1999 г., 8 февраля 2000 г., 10 мая 2001 г., 9 января, 6 июня, 7 августа 2002 г., 3 июня 2003 г.). // Кубанские новости.— 1995.— 23 мая.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Гранкин И. В. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации.— М., 1998.— С. 54.

<sup>7</sup> О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области: Закон Челябинской области от 14 сентября 1994 г. № 01-ОЗ (с изм. и доп. от 23 января 1997 г., 26 октября, 30 ноября 2000 г., 28 июня, 29 ноября 2001 г., 28 ноября 2001 г., 28 ноября 2002 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Челябинской области.— 1994.— № 2.— С. 8—28.

<sup>8</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. // Российская газета.— 2004.— 15 дек.

<sup>9</sup> Камышев Д. Президент подписал закон о назначении губернаторов // Коммерсантъ.— 2004.— 15 дек.

<sup>10</sup> О статусе депутата Государственной Думы Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 8 июля 1994 г. № 4-КЗ (с изм. от 14 июня 1996 г., 19 мая, 18 ноября, 27 марта 1998 г., 31 декабря 1999 г., 9 апреля 2002 г.) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края.— 1994.— № 2.— Ст. 20.

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



Бастен И. С.

## ПРЕДПОСЫЛКИ ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Совершенствование субъектного состава Российской Федерации представляет собой одну из серьезных проблем развития российского федерализма, со всей ясностью демонстрирующей весь массив противоречий, накопившихся в государственном устройстве за последние годы. Формирование современного субъектного состава Федерации происходило на фоне процессов суверенизации, которые затронули не только республику, но и субъекты, образованные по территориальному принципу<sup>1</sup>.

В последнее время все чаще различные исследователи, политики, представители средств массовой информации высказывают мнения о необходимости укрупнения субъектов Российской Федерации путем объединения нескольких граничащих между собой субъектов.

Обосновываются подобные предложения чаще всего тем, что субъекты Российской Федерации, будучи равноправными, являются разностатусными. Как отмечает А. Колесниченко: «Несопоставимый экономический потенциал территорий оборачивается пропастью в уровне жизни. По численности населения разница достигает уже не десятков, а сотен раз. При этом средняя численность — 1,9 млн человек на один субъект Федерации. В зарубежных странах средняя численность населения в субъектах федерации намного выше. В Японии — 2,7, в США — 5,3, в Бразилии — 6,1, а в Китае — 42 млн человек»<sup>2</sup>.

Конституционная модель российского федерализма сочетает формальное равенство с фактическим неравенством субъектов Федерации, в результате чего разрыв по объему ВВП на душу населения, например, между Ханты-Мансийским автономным округом и Республикой Дагестан различается в 30 раз, между Москвой и Эвенкийским автономным округом эта пропорция составляет примерно 2240 к 1<sup>3</sup>.

По мнению И. А. Конюховой, необходимо такое развитие Российской Федерации, которое приблизит Россию к более симметричной модели Федерации, снижающей потенциал конфликтности во внутригосударственных отношениях. Оно связано с постепенным переходом от национально-территориального принципа федеративного устройства к территориальному. Необходимо создание модели Федерации, которая бы обеспечила постепенное формирование единой российской нации<sup>4</sup>. Вполне обоснованными представляются предложения о «выращивании и культивировании» особой наднациональ-

ной в этническом смысле общности российского народа — российской нации как идейной основы обеспечения жизнеспособности российского государства, поддержания его целостности и стабильности, достижения национального согласия<sup>5</sup>.

В истории России было немало попыток изменения ее структуры путем укрупнения регионов. Так, Россия конца XVII в. состояла из Великой России, Малой России, Белой России, Казанского, Астраханского и Сибирского царств, а также земель Балтийских. Те, в свою очередь, дробились на 146 уездов, вместо которых в 1708 г. Петр I учредил 8 губерний. Но даже тогда идея укрупнения была не нова: Петр позаимствовал ее у отца — царя Алексея Михайловича. Затем был период правления Екатерины II с ее «Учреждением о губерниях». Провозглашался принцип: «Дабы губерния порядочно могла быть управляемой, полагается в оной иметь от 300 тыс. до 400 тыс. душ (мужчин)». Губернии делились на уезды — от 20 тысяч до 30 тысяч душ в каждом. В 1785 г. было образовано 41 наместничество (на какое-то время так стали именоваться губернии) и одна область (Таврическая). Число административно-территориальных единиц затем лишь возрастало — как за счет разукрупнения существующих губерний, так и за счет расширения территории государства<sup>6</sup>. К концу XIX в. в Российской Империи, включая Польшу и Финляндию, губерний и по статусу равных им областей было 103. Большевики, придя к власти, приняли перекаривать административную карту России. Они ликвидировали дореволюционное деление страны на губернии, уезды и волости. На территории Российской Федерации было образовано 14 краев и областей, а также 5 самостоятельных автономных республик<sup>7</sup>. В истории России есть еще один интересный факт: при «нарезке» границ этнический фактор до революции практически не учитывался. Национальных республик не было. Но в советское время решили подтянуть таким способом «отстающие народы» до общего уровня<sup>8</sup>.

Таким образом, развитие федеративных отношений в России демонстрирует, что идея образования новых субъектов путем укрупнения существующих не надуманна.

**Ирина Сергеевна БАСТЕН,**  
доцент кафедры ТПП и конституционного  
права ЧелГУ, к. ю. н.  
(г. Челябинск)

36

Конституция,  
государство и общество



Интеграция субъектов Федерации — это серьезная задача на современном этапе развития российской государственности. Историческая, географическая, природно-ресурсная, демографически-языковая общность, политические, хозяйственные, транспортные, торгово-финансовые связи, общие интересы не могут не вести к интеграции территориально близких субъектов Федерации. Не случайно в одном из проектов Конституции РФ, который был подготовлен Конституционной комиссией в 1993 г., предусматривалось образование из нескольких компактно расположенных краев и областей «земель» с наделением их статусом субъектов Федерации. Однако тогда эти идеи не были востребованы ни властью, ни обществом<sup>9</sup>.

На современном этапе развития Российской Федерации предлагается подобный путь решения проблем. Многочисленность субъектов, их фактическое неравноправие между собой, экономическая несостоятельность многих из них объективно обуславливают необходимость изменений в субъектном составе России в сторону его сокращения через укрупнение ее субъектов<sup>10</sup>.

Основной смысл преобразования статуса субъектов — рациональная организация социально-экономических процессов в стране и в регионах; рациональное сочетание общегосударственных и региональных интересов; нейтрализация или недопущение обострения социальных противоречий, в том числе на национальной почве; эффективное построение межрегиональных и внутрирегиональных хозяйственных связей; нормальное функционирование всех жизнеобеспечивающих систем<sup>11</sup>.

На сегодняшний день население недостаточно развитых в социально-экономическом плане субъектов Федерации высказывается за объединение с более «обеспеченными» субъектами, полагая, что такое объединение создаст условия для перераспределения материальных ресурсов и улучшит уровень жизни в субъекте.

Этому стремлению противостоит нежелание жителей более благополучных субъектов Федерации жертвовать своим благополучием в чью-либо пользу. Возникает конфликт. Есть опасения, что изменение статуса субъекта Федерации может вызвать переход на более низкие нормы тивы социальных расходов.

В. В. Путин 18 апреля 2005 г. в интервью радио «Маяк» отметил, что само по себе объединение не является самоцелью. Целью мероприятий подобного рода является улучшение жизни людей. Они обоснованы только в том случае, когда способствуют решению задач, прежде всего социального, финансового, экономического характера. Целью не является создание суперсубъектов Федерации, чрезмерное их укрупнение. А улучшение деятельности органов власти и управления при объединении возможно только в том случае, если сопрягаются усилия территорий, если не-

большие в экономическом смысле субъекты Федерации, недостаточно мощные для того, чтобы решать проблемы людей, которые проживают на этих территориях, объединяются с субъектами весьма самодостаточными с экономической точки зрения.

Следовательно, считаем, что нельзя отрицать того, что целесообразным может стать и укрупнение субъектов Российской Федерации. По нашему мнению, совсем не обязательно проводить преобразования, связанные только с объединением нескольких субъектов. Вполне возможно, что для создания новой структуры Российской Федерации потребуются проведение реформ статуса субъектов Российской Федерации путем деления или выделения субъектов. Мы уверены, что простое механическое укрупнение регионов России ничего не решит.

Очевидно, что основной целью изменения статуса субъектов Российской Федерации должно стать создание симметричной, экономически развитой Федерации, при этом не важно, посредством каких преобразований (объединение или, наоборот, деление субъектов, изменение «видового» наименования каких-либо субъектов или какие-либо иные изменения) это произойдет. В ряде случаев, целостность природных условий и природно-ресурсной базы; в едином комплексе развивающегося социально-экономического организма и промышленно-транспортной структуры; методов обеспечения развития народов, другие объективные факторы — требуют единой системы административно-территориального управления в этой целостной природно-общественной системе. И тогда объединение просто необходимо. Но главный вопрос в том, чтобы этот процесс был естественным как с точки зрения настроения населения, с экономических и политических позиций, так и с точки зрения уже существующих, сложившихся экономико-хозяйственных связей. В других же ситуациях, когда объединение — удар по стабильности экономики субъектов, если преобразования приведут к дестабилизации страны, то такие объединения недопустимы.

Вместе с тем принятие Федерального конституционного закона, который предусматривает только один способ изменения статуса субъектов — их объединение, свидетельствует о том, что Российская Федерация заинтересована именно в укрупнении субъектов. Главной целью объединения называют содействие повышению уровня жизни живущих в субъектах людей. Кроме того, часто объединение субъектов обосновывается необходимостью совершенствования системы управления Российской Федерации. Управление объединенным субъектом из единого центра уменьшит бюрократию, облегчит финансовое планирование и реализацию социально-экономических программ. Все это будет так же действовать привлечению иностранных







инвестиций. Объединение субъектов изменит всю структуру пространства страны, и, следовательно, жизнь людей на всей государственной территории.

Нормы закона от 17 декабря 2001 г. начали реализовываться в отношении «сложносоставных» субъектов Российской Федерации. Практика объединения пошла по пути присоединения к области входящего в ее состав округа, что означает фактическое поглощение, формально влекущее за собой образование нового субъекта Российской Федерации.

Тенденция к объединению всех «сложносоставных» субъектов Российской Федерации прослеживается в законопроектах, внесенных Правительством Российской Федерации, связанных с регулированием межбюджетных отношений внутри «сложносоставных» субъектов, и которые 18 ноября 2003 г. были приняты в первом чтении Государственной Думой<sup>12</sup>. В случае реализации этих законопроектов наиболее устойчивые в экономическом отношении округа потеряют большую долю своих доходов от природной ренты в пользу субъектов, в состав которых они входят. Таким образом, федеральные власти недвусмысленно дают понять округам вне зависимости от их экономического положения о своем намерении укрупнить их через ликвидацию как субъектов Федерации<sup>13</sup>.

Другой предпосылкой укрупнения часто называют упрощение управления страной. Так, С. В. Казанцев отмечает, что представители федеральной власти заинтересованы в укрупнении регионов, полагая, что это облегчит им управление страной. А отсутствие в России стратегии государственного строительства, концепции изменения федерального устройства, федеральной региональной политики оставляет региональным политикам широкий простор для предположений, побуждает прислушиваться к частному мнению и любым высказываниям «сверху» по этому вопросу. Кроме того, если «богатый» субъект Федерации объединяется с «бедным», то средние показатели новообразованного субъекта Федерации будут ближе к средним по стране, чем каждого из объединяемых субъектов. Такое «улучшение» статистических показателей может быть выгодно некоторым лицам в руководстве страны для создания лучшего образа России в глазах мирового сообщества и (или) демонстрации «результатов» своей деятельности<sup>14</sup>.

Полагаем, что данное положение представляется весьма спорным. Представляется, что высокоразвитым и сильным в экономическом отношении субъектом Федерации из центра руководить не проще, а труднее. Поэтому по мере повышения уровня социально-экономического развития субъектов Федерации, даже без их укрупнения, федеральному центру следует передавать руководителям этих субъектов всё больше прав, функций и полномочий по руководству этими субъектами.

Некоторые ученые полагают, что необходимо закрепление единой организационно-правовой формы всех субъектов Российской Федерации. Так, И. А. Конюхова считает, что одним из конструктивных путей в этом направлении является отказ от признания государственности в виде республик только на национальной основе и придание всем субъектам Федерации статуса республик (но не государств!). Если все субъекты РФ станут именоваться «республиками», независимо от того, национальный или территориальный принцип положен в основу их образования, и соответственно все они приобретут один и тот же статус, то в этом случае связка «нация — республика» уже не будет рассматриваться как формула развития особой государственности только бывших автономий.

По нашему мнению, не имеет значения, станут ли все субъекты Российской Федерации называться республиками, краями, областями, губерниями или просто «субъектами Российской Федерации», важно, чтобы произошло фактическое уравнивание их статуса.

Мы считаем, что вторым направлением после уравнивания статуса субъектов должно стать территориальное преобразование субъектов, которое будет направлено на создание равных во всех отношениях регионов Российской Федерации.

Считаем справедливой позицию А. А. Жученко, который отмечает, что дальнейшее развитие сотрудничества между нациями и народностями в рамках единого государства, всяческое противодействие сепаратизму и национализму, находящим, к сожалению, свое отражение на конституционном уровне, должно стать первоочередной политической и правовой задачей государства в области развития федеративных отношений<sup>15</sup>.

Вместе с тем вполне вероятно, что республики выступят резко против любых преобразований, которые уравнивают их статус со статусом иных субъектов Российской Федерации. В связи с чем полагаем, что недопустимо чрезмерное форсирование процесса изменения статуса субъектов Федерации, более того, применение мер принуждения к этому в разных формах принесет больше потерь, чем пользы. Считаем, что субъекты Федерации должны сами «созреть» до преобразования, без активного внешнего вмешательства. Им должно быть «выгодно» объединиться, только тогда данный процесс пройдет безболезненно и принесет положительные результаты.

В связи со сказанным однозначно положительно оценивается объединение Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области, а также объединение Эвенкийского автономного округа, Таймырского автономного округа и Красноярского края. Данный опыт может быть в дальнейшем применен, во-первых, к раздробленным и экономически находящимся примерно в одном положении областям

европейской части России (например, уже давно звучат версии об объединении Псковской и Новгородской областей). Во-вторых, необходимо «упрощение» сложносоставных субъектов, у которых, как правило, одна часть является кормильцем, вторая же свою бедность считает несправедливой. К тому же «матрешечная» система создает проблемы в управляемости как для местных, так и для федеральных властей. «Область правит, но не владеет, округ владеет, но ничем не правит», — характеризуют положение эксперты<sup>16</sup>.

Серьезной проблемой, оказывающей отрицательное воздействие на объединение, можно назвать отсутствие конкретной модели Федерации, к построению которой стремится Россия. Ни один из нормативных актов не содержит положения о том, сколько же должно быть в итоге субъектов Российской Федерации и каков должен быть статус этих субъектов. Справедливо отмечает М. В. Глигич-Золотарева, что нет ясности и в определении приоритетов при объединении субъектов: если ранее в ряду укрупняемых субъектов рассматривались только края, области и автономные образования, то сегодня, исходя из Закона (развивающего в этом смысле конституционные нормы о равноправии субъектов), укрупняться могут любые субъекты, в том числе и республики. Их желание либо нежелание участвовать в процессе укрупнения создаст дополнительные проблемы в процессе укрупнения. Например, Российская Федерация в результате укрупнения может получить в своем составе около 20 субъектов-республик с характерными именно для республик претензиями на суверенизацию, и неизвестно, как в результате такого стихийного укрупнения изменится соотношение русскоязычного и т. н. «титульного» населения в новообразованных субъектах, и как это повлияет на динамику межнациональных отношений в России<sup>17</sup>. Для решения указанной проблемы представляется необходимым в ближайшее время осуществить разработку программы развития федеративных отношений, в которой определить основные направления построения отношений между Российской Федерацией и субъектами, а также указать какие преобразования в субъектном составе России были бы предпочтительны. Конечно, положения данной программы не могут иметь нормативного характера, они не являются обязательными для субъектов Российской Федерации, так как любые изменения в их статусе могут осуществляться только по инициативе самих субъектов. Вместе с тем наличие такой программы создаст представление о реальных последствиях преобразований.

Немаловажно и установление пределов объединения. Сколько субъектов должно быть на карте Российской Федерации: 50, 28, 7 или какое-либо иное количество. По мнению З. Бжезинского, например, таких частей должно быть всего 3: Европейская, Сибирская и Дальневосточная<sup>18</sup>.

«Трудно управлять 89-ю субъектами Федерации, но еще труднее управлять крупными, экономически и политически мощными субъектами, которые станут претендовать на суверенизацию, на новую версию разграничения компетенции, ибо в ходе предлагаемой реформы неизбежна тенденция к расширению властных амбиций их политических элит. Поэтому в рамках упомянутой концепции необходимо разработать нормы допустимости слияния субъектов РФ, а также численные пределы их укрупнения»<sup>19</sup>.

Таким образом, можно выделить следующие предпосылки к изменению статуса субъектов Российской Федерации:

1) правовые (закрепление в Конституции Российской Федерации и федеральных законах возможности изменения статуса субъектов Российской Федерации);

2) социально-экономические (ускорение социально-экономического развития и повышение уровня жизни населения);

3) организационно-управленческие (повышение эффективности федерального управления, перестройка системы органов власти субъектов Российской Федерации и др.).

Вместе с тем изменение статуса субъектов Российской Федерации сталкивается с такими серьезными проблемами, как: отсутствие конституционно-правовой концепции, позволяющей определить оптимальное количество субъектов Российской Федерации; необходимость создания нового административно-территориального деления преобразованных субъектов; необходимость проведения серьезных преобразований в системе законодательства преобразованных субъектов, а также структуре органов государственной власти данных субъектов.

Мы поддерживаем позицию М. В. Глигич-Золотаревой о том, что «укрупнение субъектов Федерации неизбежно вызовет ломку всей структуры федеративного устройства и потребует создания новой, более жизнеспособной в современных условиях»<sup>20</sup>.

Считаем, что изменение статуса и состава субъектов Российской Федерации на сегодняшний день, несомненно, необходимо, но происходить оно должно с учетом всей совокупности факторов, оказывающих влияние на данный процесс. На сегодняшний день в Российской Федерации созданы правовые условия только для объединения субъектов, что свидетельствует о том, что Российская Федерация заинтересована именно в укрупнении субъектов. Однако мы считаем, что само по себе укрупнение не решит поставленных перед ним задач. Необходимо создать условия для осуществления и иных форм преобразования статуса субъектов Российской Федерации, что позволит реализовать субъектам Российской Федерации свое конституционное право на изменение их статуса. При этом все преобразования должны происходить поэтапно, опираясь на научно и законодательно обоснованную базу.





<sup>1</sup> Глигич-Золотарева М. В. Некоторые аспекты дискуссии о совершенствовании субъектного состава Российской Федерации: Информационно-аналитический обзор // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ.— 2002.— № 17 (173).— С. 21—34.

<sup>2</sup> Колесниченко А. Идеал — 28 губерний // Аргументы и факты.— 2004.— № 23.

<sup>3</sup> Проблемы законодательного обеспечения укрупнения субъектов Российской Федерации (на примере объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа) // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ.— 2004.— № 6 (226).

<sup>4</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития.— М., 2004.— С. 305.

<sup>5</sup> См., напр.: Тишков В. А. Россия как многонациональная общность и перспективы межэтнического согласия: Информационно-аналитическая записка. Совет Федерации, Комитет по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике. 30 января.— 1995. С. 7—14.

<sup>6</sup> Подр. см.: Добрынин Н. М. Федерализм: историко-методологические аспекты... Каменский А. Б. Центральное и местное управление и территориальное устройство в контексте реформ XVIII в. // Административное территориальное устройство России: История и современность.— М., 2003; Малышева Е. П. Административно-территориальное устройство России: история и современность // Административное территориальное устройство России: История и современность.— М., 2003.— С. 202—241.

<sup>7</sup> Выжutowич В. Объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа не за горами // Московские новости.— 2003.— 20 авг.

<sup>8</sup> Колесниченко А. Идеал — 28 губерний // Аргументы и факты.— 2004.— № 23.

<sup>9</sup> Проблемы законодательного обеспечения укрупнения субъектов Российской Федерации (на примере объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа) // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ.— 2004.— № 6 (226).

<sup>10</sup> Напр., см.: Глигич-Золотарева М. В. Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // Федерализм.— 2003.— № 2.— С. 36—66; Саликов М. Конституционный федерализм России: опыт десятилетнего развития // Федерализм.— 2003.— № 3.— С. 5—18.

<sup>11</sup> Моисеев Р. Объединяться ли Камчатской области и Корякскому автономному округу? // Политический барометр.— 2005.— № 16 (6).

<sup>12</sup> Протест себе в убыток // Эксперт.— 2003.— № 44.— С. 52—54.

<sup>13</sup> Подр. см.: Дамдинов Б. Д. К вопросу об объединении сложносоставных субъектов Российской Федерации: Первый опыт и перспективы: Конституционные и финансово-правовые аспекты // Сибирский юридический вестник.— 2004.— № 2.

<sup>14</sup> Казанцев С. В. Будем объединяться? // Эко.— 2004.— № 6.

<sup>15</sup> Жученко А. А. Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: проблемы теории и практики.— М., 2001.— С. 7.

<sup>16</sup> Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис.— 2000.— № 5.

<sup>17</sup> Глигич-Золотарева М. В. Некоторые аспекты дискуссии...— С. 27.

<sup>18</sup> Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы.— М., 1999.— С. 239—240.

<sup>19</sup> Глигич-Золотарева М. В. Некоторые аспекты дискуссии...— С. 21—34.

<sup>20</sup> Там же.



## РЕАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОВ КАК ИСТОЧНИКОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Закон оправдывает свое социальное назначение, удовлетворяет социальные ожидания лишь тогда, когда его нормы претворяются в жизнь, включаются в общественную практику, осуществляются в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Другими словами, недостаточно создать хороший закон, отвечающий всем современным требованиям юридической техники, необходимо создать условия и механизмы, способствующие тому, чтобы закон стал реальным и действенным фактором общественного развития.

В исследовании сложного по структуре механизма реализации закона как источника права в Российской Федерации необходимо задействовать как традиционные подходы (анализ форм, способов реализации, конституционных правоотношений, т. е. собственно юридический аппарат (Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации.— М., 2002.— С. 60)), так и изучение и анализ социальной практики, социальных факторов, общественных процессов.

Конституционное право действует только тогда, когда его разнообразные нормы реализуются в общественной и государственной практике. В буквальном смысле термин «реализация» в переводе с латинского *realis* означает «вещественный», «овеществление», «материализация». Именно на этом этапе правоприменитель сталкивается с наибольшим количеством проблем, которые могли быть устранены еще на этапе подготовки закона, базирующейся на четкой конституционно-правовой основе.

Важную часть механизма реализации права как единого целого представляет собой реализация закона, являющаяся сложным, многофакторным явлением социальной жизни. Реализация закона как источника конституционного права, являясь важной составной единого механизма реализации права, в то же время обладает определенной спецификой, обусловленной предметом регулирования закона в конституционном праве — властеотношения, отношения, опосредующие основы государственной и общественной жизни страны, определение важнейших параметров социальных процессов.

Реализация закона представляет собой воплощение его норм в фактической дея-

тельности государственных и общественных организаций, государственных органов, должностных лиц и граждан. С помощью реализации закона достигается тот конечный результат, к которому стремится законодатель, который должен привести к определенной цели, предположительно полезной. Конечный результат реализации закона означает достижение полного соответствия между требованиями норм закона и фактическим поведением субъектов правоотношений.

В силу того, что закон призван быть актом прямого действия, содержащиеся в нем нормы обращены непосредственно к государственным и общественным органам, должностным лицам и гражданам и должны использоваться ими на практике; специальные правовые средства, обеспечивающие его реализацию, должны быть обязательным компонентом любого закона. В случае отсутствия таковых средств нормы закона становятся декларативными, не способными эффективно регулировать общественные отношения. Обеспечение эффективного механизма действия закона должно закладываться еще на этапе разработки законопроекта (Горбуль Ю. А. Проблемы совершенствования законодательства в Российской Федерации // Журнал российского права.— 2004.— № 6.— С. 29).

Проблема реализации закона имеет две стороны и может рассматриваться по двум направлениям. Во-первых, осуществление реализации норм закона в деятельности граждан, их общественных организаций и объединений, а во-вторых, соответствие нормам закона деятельности органов государства и должностных лиц.

Реализация закона требует использования различных средств — юридических, экономических, социальных, культурно-психологических, без наличия которых выявить полный потенциал закона невозможно. Для достижения большей эффективности реализации норм закона все эти средства должны применяться в комплексе.

Начало реализации закона определяется моментом опубликования закона и введения его в действие. Первый этап реализации закона связан с осуществлением его требований всеми потенциальными субъектами будущих правоотношений. Для эффективного действия закона этот этап его реализации является особенно важным, поскольку закон живет лишь тогда, когда реализуется (Горбуль Ю. А. Указ. соч.— С. 29). Предназначение закона состоит в обеспечении такого поведения субъектов правоотношений, которое соот-

**Гулиев Вюсал Камран-оглы,**  
преподаватель кафедры теории государства  
и права и конституционного права ЧелГУ, к. ю. н.  
(г. Челябинск)



ветствует предписанию, содержащемуся в норме закона. Именно поэтому крайне необходимо, чтобы каждый субъект правоотношений был информирован о содержании правового предписания. Второй этап реализации закона во многом предопределяет, станет ли закон реально действующим, насколько полно и глубоко будут урегулированы им общественные отношения, разрешены существенные противоречия. Прежде всего он связан с порядком и возможностями использования системы правовой информации.

Реализация закона может осуществляться в определенных формах. По характеру правореализующих воздействий можно выделить следующие основные формы реализации норм закона: соблюдение, исполнение и использование, применение.

В форме соблюдения реализуются в основном запрещающие нормы закона. Суть этой формы состоит в пассивном воздержании от совершения запрещенных нормами закона действий. В таких нормах, чаще всего, заключена пассивная обязанность субъекта. Для реализации закона не требуется совершать какие-либо специальные действия, а достаточно соблюдать установленные законом запреты.

Исполнение — такая форма реализации норм закона, которая в отличие от соблюдения требует от субъекта правоотношений активных действий. Содержание этой формы заключается в обязательном совершении действий, определенных требованиями закона.

Третьей формой реализации норм закона является использование, которое направлено на осуществление правомочий лица по его усмотрению. Здесь может иметь место как активное, так и пассивное поведение субъекта. С помощью использования осуществляется реализация управомочивающих норм закона, которые предоставляют субъекту возможность осуществлять свои права и по своему усмот-

рению совершать или не совершать определенные действия.

Особой формой реализации конституционных норм является их применение. По своему содержанию применение конституционной нормы представляет собой правомерную активную деятельность управомоченных субъектов права, которая сопряжена с организацией осуществления этой нормы.

Необходимо отметить, что в практической деятельности субъектов правоотношений зачастую происходит взаимодействие различных форм реализации норм закона. Соблюдение, исполнение и использование имеют место, поскольку не требуется государственного вмешательства и все участники правоотношений самостоятельно действуют в рамках установленных предписаниями юридическими норм (Жинкин С. А. Некоторые проблемы видов эффективности норм права // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 32).

Таким образом, можно дать следующее определение процессу реализации норм закона — это перевод норм закона в правомерное поведение субъектов правоотношений в форме использования принадлежащих им прав, исполнения обязанностей и соблюдения запретов для достижения целей закона.

Процесс реализации закона имеет определенную специфику, обусловленную особенностями этого источника права, которые придают специфические черты и механизму действия закона и усиливаются и корректируются социальной средой. Одной из особенностей реализации закона как источника конституционного права является то, что закон в конституционном праве призван развивать положения Конституции, конкретизировать и детализировать их. В итоге эффективная реализация закона может рассматриваться как один из элементов механизма реализации Конституции Российской Федерации.



Воронина М. Д.

## ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ КАК ПРЕДМЕТА КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Конституцией Российской Федерации закреплены основные положения, регулирующие общественные отношения между человеком и государством (охрана прав и свобод человека), а также устройства государства и государственной власти. Особенность данных отношений заключается в регулировании их практически во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и др.

В сфере отношений, связанных с использованием и охраной земли, Конституцией Российской Федерации закреплено: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; равенство всех форм собственности на землю; сохранность окружающей среды при использовании земельных участков; возмездное пользование земельными участками; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона; совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в вопросах владения, пользования и распоряжения землей; признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иной формы собственности; права частной собственности охраняются законом.

Необходимо отметить, что отношения между человеком и государством в данной сфере регулируются не только нормами конституционного права, но и другими отраслями права (земельным, гражданским, административным и др.).

Существующее законодательство предоставляет широкую хозяйственную самостоятельность пользователям земельных участков. Но при этом необходимо иметь в виду, что пользователи земельных участков при осуществлении своей деятельности не должны нарушать требования законодательства о рациональном использовании земель и охране природной среды. Исходя из требований этого конституционного положения, государством осуществляется определенное управление в сфере данных отношений.

**Марина Дмитриевна Воронина,**  
заместитель руководителя Управления  
Федеральной регистрационной службы  
по Челябинской области  
(г. Челябинск)

В научной литературе, затрагивающей земельно-правовые отношения в советский период, термин «государственное управление земельным фондом» употреблялся для обозначения деятельности государства по организации использования и охраны земли как важнейшего природного объекта, являющегося также объектом права государственной собственности и права землепользования<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что в этот период государственное управление земельным фондом всегда основывалось на праве исключительного государственной собственности на землю<sup>2</sup>. Граждане не могли распоряжаться ею по своему усмотрению. Т. В. Волкова достаточно полно и глубоко проанализировала различные стороны государственного управления в советский период в своих исследованиях по организации государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации<sup>3</sup>.

К концу 80-х гг. стали проявляться осязаемые противоречия в развитии земельных отношений, которые требовали конкретного их изменения на основе проведения земельной реформы, то есть коренного изменения земельного строя. Так, с 1990 г. началась кардинальная реформа земельных отношений, которая практически продолжается до сегодняшнего дня.

По мнению И. Ф. Панкратова, в ходе земельной реформы просматриваются определенные этапы, а именно: в начальный период реформа проводилась на основе устаревшей Конституции РСФСР (1978 г.). Когда же была принята Конституция РФ (1993 г.), а затем, в 1994 г., новый Гражданский кодекс РФ<sup>4</sup>, начался принципиально новый этап реформы. У каждой ступени реформы были свои цели, соответствующие определенному периоду времени. Новый импульс земельная реформа получила с принятием Земельного кодекса 2001 г.<sup>5</sup>, а также ряда законодательных актов, регулирующих земельные отношения. Их принятие, на наш взгляд, положило начало третьему этапу земельной реформы. Особую роль сыграли такие законы, как: «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ<sup>6</sup> (с последующими изменениями и дополнениями); «О разграничении государственной собственности на землю» от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ<sup>7</sup>, впоследствии отменен Федеральным законом № 53-ФЗ от 17.04.2006 г. «О внесении изменений в Земельный кодекс Конституцией Российской

43

Конституция,  
государство и общество





Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного Кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившим силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»<sup>8</sup>; «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ<sup>9</sup>; с 30.10.2001 г. введена в действие гл. 17 Гражданского кодекса<sup>10</sup> и т. д.

Рассматривая законодательные акты, затрагивающие права на земельные участки и регулирующие эту сферу отношений, мы приходим к выводу, что управление земельным фондом осуществляется как через систему государственных органов, так и посредством привлечения к этому процессу негосударственных структур — общественных, муниципальных.

Это положение подтверждается мнением Ю. Г. Харикова, В. Х. Улюкаева, В. Э. Чуркина, считающих, что управление земельным фондом представляет собой распорядительную деятельность соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение рационального использования и охраны единого земельного фонда страны<sup>11</sup>.

Несомненно, ведущей формой управления в области регулирования общественных отношений в сфере землепользования является государственное управление. Хотя собственность и иные права на земельные участки регулируется разными нормами, государство несет ответственность за их состояние, использование и охрану. С. А. Боголюбов считает, что «государственным органам принадлежит ведущая роль в управлении земельным фондом: они организуют и осуществляют землеустройство, земельный кадастр и мониторинг земель, разрешают земельные споры. Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органам исполнительной власти, субъектам Федерации, органам местного самоуправления»<sup>12</sup>.

Нельзя не согласиться с точкой зрения С. А. Боголюбова, что «...в этой сфере все более активизируется роль общественных организаций, которые в соответствии со своими уставными задачами участвуют в решении политических, хозяйственных, в том числе и земельных вопросов, например, в Законе «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82<sup>13</sup> (с последующими изменениями и дополнениями). Возникла и развивается новая форма управления — муниципальная. Она позволяет избавиться от существования излишней централизации при решении управленческих проблем организации землепользования, приблизить их решение к местным условиям экономики региона и отдельных хозяйств»<sup>14</sup>.

Из вышесказанного вытекает, что управление земельным фондом проявляется в виде регулирования земельных отношений посредством применения норм права, а также обеспечения соблюдения требований земельного законодательства путем осуществления систематического контроля за использованием и охраной земель. На наш взгляд, справедливой также является точка зрения Ю. В. Жарикова, В. Х. Улюкаева, В. Э. Чуркина, что функции государственного управления земельным фондом в данном случае являются и функциями государственного регулирования земельных отношений, иными словами, они совпадают<sup>15</sup>.

Государственное управление охватывает определенные территории, то есть распространяется на земли в пределах территории Российской Федерации, ее субъектов. Например: в пределах административно-территориальных границ района, в пределах границ сельского населенного пункта (в данном случае речь идет о территориальном характере управления).

Необходимо отметить, что управление также имеет и отраслевой характер, то есть распространяется на земли только конкретных отраслей или групп отраслей народного хозяйства, так, например, земли промышленности, транспорта, связи, сельскохозяйственного назначения и т. д. В данном случае управление носит отраслевой или межотраслевой характер. Такое управление реализуется под контролем органов общего управления и, как правило, не зависит от территориального размещения земельных участков.

По сути своей эти два метода управления взаимосвязаны общностью задач по обеспечению рационального использования и охраны земель, а именно: содержанием функций управления и методом управления. Но они отличаются друг от друга объемом правомочий соответствующих органов управления.

Поскольку общее государственное управление земельным фондом осуществляются представительные и исполнительные органы власти, наделенные соответствующими властными полномочиями по обеспечению рационального использования и охраны земель, то по объему своих полномочий ведущее место в управлении принадлежит органам исполнительной власти. К ним власти относят органы общей и органы специальной компетенции.

Правительство Российской Федерации, соответствующие органы государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления — все они являются органами общей компетенции.

Органы специальной компетенции подотчетны органам общей компетенции и подразделяются на функциональные и отраслевые.

К функциональным органам специальной компетенции относятся Федеральное агентство кадастра объектов недвижимо-



сти, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, Министерство природных ресурсов (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

К отраслевым органам относятся различные министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения (Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и др.), Государственное управление в области землепользования нельзя смешивать с внутрихозяйственным управлением, которое выражается в организации использования земли самими землепользователями. В связи с тем, что в соответствии с действующим земельным законодательством рациональное использование земли и ее охрана входят в перечень обязанностей землепользователей и законодательством предусмотрены меры правовой ответственности субъектов права на землю за неиспользование или ненадлежащее исполнение своих обязанностей, внутрихозяйственное управление земельным фондом следует рассматривать как неотъемлемую часть государственного управления земельным фондом<sup>16</sup>. Необходимо отметить, что государственное управление отличается от внутрихозяйственного как по субъекту издаваемых актов управления, так и по их правовому содержанию.

В современных условиях при реализации государственного управления земельным фондом прослеживается следующая особенность, связанная с ликвидацией монополии государственной собственности на землю и установлением иных форм собственности на землю. Она проявляется в разграничении государственного управления по признакам: во-первых, управление государства — собственника земли как недвижимого имущества; во-вторых, управление государства, когда оно выступает в роли органа власти, то есть суверена и обладает территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности. В первом случае земля выступает как объект хозяйственной деятельности. Во втором — земля выступает в качестве некоего пространственного фактора осуществления властных функций государства, т. е. территории, на которую распространяется государственная власть.

Конституцией Российской Федерации (ст. 3) органам местного самоуправления придан статус самостоятельной формы управления. Главой 8 Конституции определены объекты этого управления, каковы-

ми являются вопросы местного значения. Поэтому здесь правомерно говорить о разграничении управления земельным фондом на государственное и муниципальное управление. Вопросы муниципального управления регулируются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>17</sup> (с последующими изменениями). Ранее эти вопросы рассматривались ФЗ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>18</sup>, где рассматривались не только вопросы местного значения, но и управления муниципальными землями, включая вопросы регулирования отношений владения, пользования, распоряжения землями, находящимися в муниципальной собственности; контроль за использованием земель в пределах муниципальных образований; охраны окружающей среды и т. д.

Таким образом, налицо имеются и субъекты местного самоуправления, и объект муниципального управления землями. Поэтому вполне правомерно говорить и о существовании муниципального управления землями как о самостоятельной форме управления. Данной точки зрения придерживаются также Ю. Г. Жариков, В. Х. Улюкаев, В. Э. Чуркин<sup>19</sup>.

Основные направления деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению рационального использования и охраны земель определяются функциями государственного управления земельным фондом. Данные функции сформулированы в соответствующих нормативных правилах, которые выделяют следующие направления:

— планирование рационального использования и охраны земельных ресурсов (разработка и реализация мероприятий и документов, связанных с использованием и охраной земель);

— распределение и перераспределение земель (изъятие земельных участков у одних субъектов и предоставление их другим субъектам для определенных целей или в порядке совершения сделок с землей);

— организация платы за землю (комплекс мер, связанных с целью введения платы за землю, является стимулированием рационального использования, охраны и освоения земель<sup>20</sup>);

— организация и осуществление землеустройства (землеустройство устанавливает правовые основы его проведения в целях обеспечения рационального использования земель и направления на создание благоприятной окружающей среды<sup>21</sup>);

— организация и осуществление земельного кадастра (систематизированный свод документированных сведений о местоположении, целевом назначении, размерах, кадастровой стоимости земельных участков, правовом положении земель РФ и сведений о территориальных зонах и





наличии расположенных на земельном участке и прочно связанных с ним объектов недвижимого имущества<sup>22</sup>);

— мониторинг земель (система наблюдений за состоянием земель и является частью мониторинга окружающей среды);

— осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель (осуществляется в соответствии с Положением о государственном контроле,

утвержденным Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2002 г. № 833<sup>23</sup>);

— охрана права собственности на землю, права землевладения и права землепользования и др.

Анализ особенностей государственного управления использованием и охраны земель позволяет отметить не только многообразие его форм, но и разграничение их по определенным признакам.



<sup>1</sup> Общая теория советского земельного права.— М., 1983.— С. 210.

<sup>2</sup> Иконицкая И. А. Земельное право Российской Федерации.— М., 1999.

<sup>3</sup> Волкова Т. В. Правовые основы управления земельными ресурсами Российской Федерации / Под ред. К. Г. Падакова.— Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. Академия права», 2003.— С. 73.

<sup>4</sup> См.: Законодательство и экономика.— 1997.— № 15/16.— С. 16.

<sup>5</sup> Российская газета.— 2001.— 30 окт.

<sup>6</sup> СЗ РФ.— 2002.— № 30.— Ст. 3018.

<sup>7</sup> СЗ РФ.— 2001.— № 30.— Ст. 3060.

<sup>8</sup> Российская газета.— 2006.— № 84; СЗ РФ.— 2006.— № 17 (ч. 1).— Ст. 1782.

<sup>9</sup> СЗ РФ.— 2002.— № 4.— Ст. 25.

<sup>10</sup> СЗ РФ.— 1994.— № 32.— Ст. 3302.

<sup>11</sup> Жариков Ю. Г., Улюкаев В. Х., Чуркин В. Э. Земельное право: Учебник.— М.: Юрайт-Издат, 2003.— С. 128.

<sup>12</sup> Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. С. А. Боголюбова.— М., 1998.— С. 130.

<sup>13</sup> Федеральный Закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // СЗ РФ.— 1995.— № 21.— Ст. 1930.

<sup>14</sup> Земельное право: Учебник / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская; под ред. С. А. Боголюбова.— М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2004.— С. 154.

<sup>15</sup> Жариков Ю. Г., Улюкаев В. Х., Чуркин В. Э. Земельное право: Учебник.— М.: Юрайт-Издат, 2003.— С. 128.

<sup>16</sup> Там же.— С. 134.

<sup>17</sup> СЗ РФ.— 2003.— № 40.— Ст. 3822 (с последующими изменениями).

<sup>18</sup> СЗ РФ.— 1995.— № 35.— Ст. 3506.

<sup>19</sup> Земельное право: Учебник.— М.: Юрайт-Издат, 2003.— С. 137.

<sup>20</sup> Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» // ВСНД и ВС РФ.— 1991.— № 44.— Ст. 1424.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ «О Землеустройстве» // СЗ РФ.— 2001.— № 26.— Ст. 2582.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // СЗ РФ.— 2000.— № 2.— Ст. 149.

<sup>23</sup> СЗ РФ.— 2002.— № 47.— Ст. 4685.

Филиппова Э. М.

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

На современном этапе конституционное развитие Российской Федерации характеризуется постоянным совершенствованием прав и свобод человека и гражданина, их охраны и защиты. Значительное влияние на этот процесс оказывает Конституция России 1993 г. Определяя права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, она провозглашает признание, соблюдение и защиту этих ценностей обязанностью государства и гарантирует их обеспечение.

Конституционные гарантии призваны обеспечить комплекс прав и свобод человека в России. Как подчеркивалось на заседании Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, обеспечение этих прав и свобод — это не второстепенная задача преобразований, осуществляемых в обществе, а основная их цель, призванная изменить положение человека, создать ему достойные условия жизни, гарантировать неприкосновенность личной жизни, активное участие в политическом процессе, социальную защищенность<sup>1</sup>. Достижение указанной цели связано с обязанностью государства создавать систему защиты прав и свобод человека. Конституционные гарантии требуют участия в охране прав и свобод человека и гражданина всех государственных структур Российской Федерации, в том числе и органов внутренних дел. Целью деятельности таких структур, и прежде всего органов внутренних дел, должно стать обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина путем достижения общественного порядка. В первую очередь, организацией и проведением на постоянной основе мероприятий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, соблюдению законности при осуществлении правоохранительной деятельности, а также качеством предоставления государственных услуг.

На сегодняшний день деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина имеет несколько серьезных проблем. Так, среди задач милиции названы задачи профилактики и пресечения преступлений и административных правонарушений, которые не стали первостепенными. Проанализировав решения коллегии МВД России и коллегий ГУВД (УВД) субъектов Федерации, мы при-

шли к выводу, что первостепенными задачами стали выявление, раскрытие и расследование преступлений. На экранах и страницах средств массовой информации руководители милицеевских подразделений, отчитываясь о своей работе, сообщают обществу не о том, насколько качественно защищены жизнь, здоровье, права и свободы граждан, их собственность, а о том, сколько преступлений раскрыто.

Другой проблемой в обеспечении прав и свобод человека и гражданина является соблюдение законности при осуществлении правоохранительной деятельности сотрудниками милиции. Так, в период 1995—2005 гг. показатель роста нарушения законности постоянно увеличивался. Только в 2005 г. было зарегистрировано 17926 случаев привлечения к ответственности за нарушение законности<sup>2</sup>.

Проведенный экспертный опрос сотрудников МВД показал, что основными тремя причинами преступности среди сотрудников МВД являются: 48,1% — стремление повысить материальный достаток; 29% — желание удовлетворить самые насущные потребности; 28% — стремление жить на широкую ногу и мотивы накопительства<sup>3</sup>. Сотрудники правоохранительных органов выражают недовольство уровнем оплаты труда, проблемами социально-бытовой неустроенности, и этим объясняют нарушение законности при осуществлении правоохранительной деятельности. Безусловно, низкий размер оплаты труда, невозможность обеспечить необходимые потребности вынуждают искать дополнительные источники дохода и снижают мотивацию к добросовестному исполнению служебных задач. Н. В. Тарасов не объясняет состояние и уровень преступности в правоохранительной службе только причинами экономического и финансового характера. Он отмечает, что в разных регионах «при равных экономических и среднедушевых показателях социально-экономического состояния показатель уровня преступности различается». Ключевое значение приобретает вопрос подбора кадров, которые имели бы не только профессиональную подготовку, но и морально-психологическую. Большинство опрошенных сотрудников милиции утверждают, что уровень профессионализма остается крайне низким. 91% говорит о низком и недопустимом качестве профессиональной подготовки, 34% — морально-психологической<sup>4</sup>. Следствием таких нарушений законности являются результаты общественного мнения по вопросу проблем беззакония и произвола правоохранительных органов<sup>5</sup>.

**Эльвира Маисовна ФИЛИППОВА,**  
старший преподаватель кафедры «Трудовое  
и социальное право» ЮУрГУ  
(г. Челябинск)

47

Конституция,  
государство и общество



**«Насколько серьезной для современной России является проблема беззакония и произвола правоохранительных органов?». % от числа ответивших**



Как мы видим, большинство опрошенных респондентов считает нарушение законности при осуществлении правоохранительной деятельности, серьезной проблемой.

Еще одной большой проблемой является качество предоставления государственных услуг органами внутренних дел.

Одной из задач проводимой административной реформы является улучшение функционирования административных структур. Способом решения названной задачи выступает развитие и совершенствование рынка оказания государственных услуг. В настоящее время проблема предоставления госорганами государственных услуг широко обсуждается в научных и политических кругах как России, так и других государств<sup>6</sup>. Предоставление государственных услуг характеризуется определенными проблемами, наиболее глубокими из них являются:

— не сформулировано и официально не закреплено определение понятия «государственная услуга»;

— не разработаны административные регламенты по предоставлению государственных услуг;

— отсутствуют стандарты качества, на основании которых оказываются государственные услуги.

Для решения названных проблем разрабатываются проекты федеральных законов «О стандартах государственных услуг» и «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации»<sup>7</sup>, в которых необходимо закрепить понятийный аппарат государственной услуги и административного регламента, их цель и назначение. Кроме того, следует разработать стандарт качества предоставляемой услуги, так как любая деятельность долж-

на быть качественной, в том числе и деятельность сотрудника милиции.

Деятельность по оказанию услуг органами внутренних дел может включать в себя две группы отношений:

1. процедурные отношения, связанные с совершением правонарушения (например, оформление протоколов о совершении административного правонарушения — нарушения правил безопасности дорожного движения);

2. правоотношения, связанные с жизнедеятельностью граждан и организаций (например, регистрация транспортных средств органами ГИБДД, оформление документов миграционной службой).

Качество предоставления помощи должно определяться не только скоростью предоставления такой помощи, но и удобствами, отзывчивостью сотрудников милиции и высоким уровнем их квалификации. Кроме того, качество предоставления помощи должно быть основано на определенных стандартах, которые, как уже было сказано выше, до сих пор не разработаны.

Под стандартом качества оказания государственных услуг мы понимаем комплекс требований к порядку оказания услуг государственными органами. Стандарт качества должен быть установлен федеральным нормативным правовым актом, при этом в нем необходимо учитывать потребности и пожелания клиентов, технологические, материально-технические, финансовые и иные ресурсные ограничения государственного органа. Стандарт качества может состоять из двух составляющих: перечня государственных услуг и требований к общей процедуре оказания услуг. Общая процедура оказания услуг может включать в себя информационное обеспечение: перечень оказываемых услуг, перечень необходимых документов и требования, предъявляемые к ним, реквизиты выдаваемых документов, права и обязанности клиентов, порядок предъявления претензий, полную информацию о стоимости оказываемых услуг, наличие информации о льготах для отдельных категорий граждан и юридических лиц при предоставлении платных услуг; место предоставления услуги: транспортная доступность, открытый режим помещения, доступность для клиентов со специальными потребностями, достойные условия ожидания (кондиционер или отопление; места общего пользования, развлекательные печатные источники), удобные места для заполнения документов; время оказания услуги: время, необходимое для предоставления услуги, время получения услуги.



<sup>1</sup> О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в 1996—1997 гг. Доклад Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.— М., 1998.— С. 5.

<sup>2</sup> Показатели работы с кадрами МВД России за 2005 г.

<sup>3</sup> *Тарасов Н. В.* Причины и условия совершения преступлений сотрудниками правоохранительных органов // Закон и право.— № 8—9.— 2002.

<sup>4</sup> *Тарасов Н. В.* Указ.соч.

<sup>5</sup> [www.ROMIR Monitoring.ru](http://www.ROMIR Monitoring.ru)

<sup>6</sup> [www.aif.kz/article.php](http://www.aif.kz/article.php). от 31 августа 2005 г.; *Данилин А.* Электронные государственные услуги и процессы // Компьютерра.— 2004.— № 1.— С. 1—6.

<sup>7</sup> [www.csr.ru](http://www.csr.ru).



Фарыма В. И.

## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Идея местного самоуправления закрепи-лась на рубеже XVIII—XIX столетий. Немецкие исследователи датируют «рождение» понятия «местное самоуправление» событиями Великой французской революции, что отражает, по их мнению, факт самостоятельности общины по отношению к государству (Штмпфл. Г., Шоллер. Х. Местное самоуправление.— М., 1995.— С. 17).

Основание местного самоуправления появилось в России во времена Ивана IV, а затем развивалось в процессе реформ Петра I, Екатерины II, Александра II. Корни местного самоуправления в России уходят во времена догосударственного образования восточных славян с их патриархальным (мирским) управлением. Византийский историк VI в. Прокопий Кесарийский говорил: «Славяне и анты не управляются одним человеком, но с давних времен живут в демократии, и потому у них счастье и несчастье считается общим делом».

Проблема местного самоуправления приобрела новое звучание в период становления и развития Российского централизованного государства (XV—XVI вв). Развитие самоуправления было обусловлено реформами Ивана IV Грозного. В условиях острой политической борьбы были созданы органы местного самоуправления, которые укрепляли государственную власть.

Значительным достижением местного самоуправления в России стала реформаторская деятельность Александра II, связанная с подписанием 19 февраля 1861 г. Манифеста. Основные положения манифеста позднее были конкретизированы и утверждены указами Императора, Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости (1861 г.), Положением о губернских и уездных земских учреждениях (1864 г.) и Городовым положением (1870 г.). По принципу земской реформы в 1870 г. началось осуществление городской реформы. Городовое положение предусматривало создание системы городского самоуправления, включающего следующие институты:

- городская дума;
- городская управа;
- городской голова — председатель городского самоуправления.

Становление земского и городского самоуправления как основных субъектов местного самоуправления во второй половине XIX в. означало утверждение принципа всеобщности, включающего в решение вопросов местного значения все сословные группы. Однако всеобщность органов местного самоуправления имели в истории России весьма кратковременный период развития, хотя начало XX в. обещало самые благоприятные

перспективы. Развитие местного самоуправления являлось одним из ключевых звеньев реформаторской программы П. А. Столыпина.

История развития местного самоуправления в России в XX в. отмечается как безжизненная и малоэффективная система, установившая изоляцию институтов местного самоуправления от населения.

В 90-е годы XX в. происходит значительное развитие местного самоуправления, которое состоит из двух периодов:

1. Попытки преобразования местных Советов в органы;

2. Становление системы местного самоуправления, фундаментальные основы которой были определены Конституцией Российской Федерации 1993 г. и Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Местное самоуправление в России имеет мощные исторические корни. Без преувеличения можно сказать, что состоявшаяся российская государственность, насчитывающая более одиннадцати веков, обязана местному самоуправлению. Начиная с первых государственных образований на территории современной России (Киевская Русь, Новгородское государство, Московское государство и др.), местное самоуправление играло системообразующую роль в формировании и укреплении российской государственности.

Местное самоуправление занимает «центральную позицию» между государством и обществом. Именно в данной позиции этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности.

В соответствии с Конституцией России местное самоуправление — это политический институт в системе народовластия (Конституция России 1993.— М., 1996). Таким образом, местное самоуправление как правовой институт является одной из форм проявления фундаментального свойства социальной системы. Но это не только правовой институт, но и форма проявления фундаментального свойства социальной системы, то есть объективный результат социальной эволюции.

При проектировании государственного строительства местное самоуправление нельзя рассматривать только как государственный институт или как институт гражданского общества. Он заключает в себе и государственную, и общественную состав-

**В. И. ФАРЫМА,**

преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Челябинского юридического института МВД России (г. Челябинск)

50

Конституция,  
государство и общество





ляющую, а также является фактором повышения экономической эффективности. В отношениях с государством институт местного самоуправления выражает интересы территориальных сообществ. В отношениях с сообществами он, по существу, является проводником интересов государства, так как отстаивает целостность социально-территориального пространства и его развитие. Ослабление одной из названных составляющих местного самоуправления (общественной или государственной) ведет к дисбалансу интересов государства и общества, который, как правило, завершается кризисом государственности.

Сильное государство — это не централизованное государство. Сильное государство — это государство, в котором достигнут оптимальный режим системных связей (политических, управленческих, экономических и др.) между государственными институтами, местным самоуправлением и общественными институтами.

В Конституции России нет прямого определения понятия «местное самоуправление». Прямое определение было дано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившем в силу в 1995 г. (СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506). Понятие, данное названным законом, по своему содержанию приближалось к понятию, зафиксированному в Европейской хартии местного самоуправления. После ратификации Европейской хартии в 1998 г. в России формально (в соответствии с ст. 15 Конституции Российской Федерации) признано местное самоуправление в понимании Европейской хартии, в соответствии с которой:

1) под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;

2) это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собранию граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если она допускается законом.

В сознании политической элиты страны содержание термина «местное самоуправление» также пережило глубокие изменения: от отождествления его с уровнем государственной власти до признания его в качестве необходимой дани демократии, а посему обязательным для практического применения. И лишь немногие представители политической элиты рассматривают процесс становления местного самоуправления как необходимое условие устойчивого развития страны (то есть на уровне национальной идеи развития).

Начальный этап (1989—1991 гг.). Предшествующим современной форме организации местного самоуправления в духе Европейской хартии стало реформирование местного партийно-государственного управления. Оно осуществлялось в рамках двух основных процессов: а) децентрализации государственного управления; б) передачи функций социально-экономического развития от партийных органов к государственным.

Реформирование осуществлялось на имеющейся административно-территориальной основе. Изменения в системе государственной власти и управления в основном были направлены на обеспечение процесса перераспределения части полномочий между центральными, региональными и местными органами государственной власти в пользу нижних уровней системы, то есть от центра к регионам, районам, городам, иным поселениям и административным территориям, с приданием большей самостоятельности в решении вопросов местного значения.

Задача формирования местного самоуправления как таковая на начальном этапе не ставилась. Местные органы власти (в том числе выборные) до 1992 г. оставались в системе органов государственной власти, однако расширение их полномочий и самостоятельности создавало благоприятные предпосылки для формирования современной формы местного самоуправления. Формирование благоприятных условий для развития местного самоуправления стало результатом решения двух более общих задач: политической (отказ от партийного управления) и децентрализации государственного управления.

В 1992 г. впервые органы местного самоуправления были выведены из системы органов государственной власти, при этом их новый правовой статус не был в достаточной мере уточнен.

Конституционная реформа 1993 г. провозгласила институт местного самоуправления, закрепленный в виде самостоятельной структуры в системе публичной власти, имеющей организационную обособленность (ст. 12 Конституции России) (Конституция России. 1993. — М., 1996). Одновременно устанавливалось, что местное самоуправление должно иметь:

— выделенную компетенцию (вопросы местного значения);

— финансово-экономическую самостоятельность в решении вопросов местного значения на основе права иметь собственный бюджет, формирующий посредством передаваемых местному самоуправлению доходных и расходных полномочий;

— широкую самостоятельность в выборе организационных форм местного самоуправления (с правом создания системы управления развитием муниципального образования).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был первым законом «о власти» конституционного строя.





# ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Корзун И. В.

## НАРОДОВЛАСТИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Философское осмысление и уяснение юридического значения понятий народовластия и народного суверенитета представляются очевидными не только в серьезном теоретическом плане, но и в повседневной социальной практике, на уровне непосредственной реализации.

Восприятие и понимание категории народовластия исключительно важно как для источника власти, так и для нее самой. Естественно, такой подход обусловлен не только двойной корневой структурой словообразующей конструкции. Можно утверждать, что именно условная угловая величина невидимых «ножниц» в отношениях народа и власти составляет проблемную область реального уровня демократических достижений в конкретном государственном образовании.

Для начала рассмотрим основные теоретические аспекты избранной для анализа проблемы. В первую очередь это относится к вопросам о мере тождественности понятий народовластия и демократии, о пределах и границах народовластия, о формах и способах его осуществления, о степени фиксации в действующем законодательстве и, наконец, о реальных механизмах воплощения. В этом контексте не менее важным представляется также уяснение роли и места такого конституционного принципа организации и функционирования власти, как народный суверенитет, степень которого находит прямое отражение в организации властных институтов, государственного устройства и формы правления.

Демократия в современном понимании — прежде всего вид политического режима, основанный на признании таких устоев конституционного строя, как народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека, верховенство закона и др. Следовательно, народовластие может рассматриваться в качестве одного из основных принципов, составляющих частей демократии. В свою очередь этот подход позволяет ясно представить, что понятия «демократия» и «народовластие» соотносятся между собой как общее и частное, как форма и содержание, если угодно, как абстрактное и конкретное, и уже в силу этого не являются равнозначными. Помимо этого, «мы много полезного для себя откроем в демократии, если

научимся различать две стороны: демократию как *ценностную* систему, опирающуюся на понятие политического суверенитета народа, и демократию как *технологическую* систему, прямо отрицающую этот суверенитет в пользу технологического отношения к народу, как обрабатываемой массе. Причем ценностная сторона ныне все более уходит в тень, технологическая — захватывает политическую сцену»<sup>1</sup>.

Теперь перейдем к вопросу о пределах и границах народовластия. Если мы признаем теоретическое разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную, то отсюда следует вывод, что народовластие должно также проявлять себя и реализовываться как принцип во всех этих трех властных ипостасях. То есть речь идет о том, что представительство народных интересов должно иметь место не только как руководящий принцип деятельности властных органов, но и быть заложено в процедуре формирования самих этих ветвей на основе народного представительства. Такой подход на понятийном уровне позволяет, например, избавиться от встречающегося стереотипа восприятия представительной ветви власти, как единственной, сформированной на принципах народного представительства. Более того, присутствие механизмов народного представительства при формировании и в деятельности как исполнительной, так и судебной ветвей власти в большей степени отвечает демократическому устройству государства, нежели противоречит ему.

Говоря о формах и способах народовластия, следует еще раз подчеркнуть известную аксиому, гласящую, что свою власть народ осуществляет в двух формах: прямой (непосредственной) и представительной. Последняя реализуется, по большей части, через представительные учреждения и другие выборные органы. В этой связи хочется еще раз поддержать позицию авторов одного из Комментариев к Конституции Российской Федерации: «Долгие годы в литературе утверждалось, и советская кон-

52

Теория  
государства и права



**Игорь Валерьевич КОРЗУН,**  
профессор Костанайского филиала ЧелГУ,  
д. ю. н., профессор  
(г. Астана)

ституционная практика это подтверждала, что главной формой осуществления власти народа является представительная форма демократии. Ныне утверждать так — неверно по существу и некорректно по форме. Сведение прямой формы осуществления власти народа к положению второстепенной, вспомогательной объективно принижает ее роль и значение. Это противоречит и конституционному принципу суверенитета народа. Путем прямой демократии представительная форма получает юридические полномочия от народа на осуществление государственной власти, т. е. она конституируется»<sup>2</sup>.

В отличие от России, где народ выступает в качестве носителя власти как минимум на трех уровнях: как многонациональный народ всей России, как народ (как правило, также многонациональный) каждого из субъектов Федерации и как народ (население) территориальных единиц, где действует местное самоуправление<sup>3</sup>, в Казахстане эти уровни вообще сведены до плохо различаемой двухзвенной схемы. В качестве объективного фактора в данном случае, видимо, следует принять во внимание унитарное государственное устройство Республики Казахстан, а в качестве негативного — отсутствие соответствующего Закона о местном самоуправлении, правовые основы для которого в Конституции имеются<sup>4</sup>. Здесь также надо иметь в виду, что в Казахстане правовой статус и полномочия местных представительных органов государственной власти (маслихатов) регламентируются Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-III «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Это обстоятельство само по себе практически нивелирует (на уровне областного и ниже административно-территориального деления) разделение представительной и исполнительной ветвей власти в государстве.

Как известно и уже отмечалось выше, помимо представительной формы народовластия существует, а в условиях подлинной демократии все более расширяет свои границы, непосредственная (прямая) форма народовластия. И вот именно о ней хотелось бы поговорить более детально.

Обычно в теории и практике современного демократического конституционализма выделяют следующие институты непосредственного выражения власти народа: выборы, референдум, сходы и собрания граждан, петиции граждан, митинги и демонстрации, всенародные обсуждения. Одни из них носят императивный характер и не нуждаются в санкции органов государственной власти, другие имеют консультативно-уведомительный или разрешительный характер. Но независимо от юридической природы различных институтов прямого волеизъявления их влияние на механизм принятия государственных решений всегда велико, ибо в них находит выражение воля народа<sup>5</sup>.

Сообразно этому подходу выглядят и многие конструкции соответствующих кон-

ституционных норм, четко разграничивающих непосредственное и представительное народовластие. При этом, как правило, особо выделяется статус высших непосредственных способов выражения народовластия, которыми являются референдум и свободные выборы<sup>6</sup>.

В этом контексте интересно оценить формулировку, заложенную в ст. 3 Конституции Республики Казахстан, особенно в ее второй части:

1. Единственным источником государственной власти является народ.

2. **Народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам.**

3. Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону. Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий.

4. Государственная власть в Республике единая, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

Ни в коей мере не принижая всю значимость Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 г., которая является актом, положившим начало новому этапу конституционного развития независимого, суверенного государства<sup>7</sup>, все же из текстуального анализа вышеприведенной нормы становится очевидным, что непосредственное народовластие в ней сводится лишь к двум формам: республиканскому референдуму и свободным выборам.

Следует отметить, что данная редакция в сравнении с основами конституционного строя Республики Казахстан, установленными Конституцией от 28 января 1993 г. (**«Народ осуществляет государственную власть непосредственно и через своих представителей»**), утратившей силу в связи с принятием новой Конституции 30 августа 1995 г., выглядит ущербно. В этом видится существенный порок высшей законодательной нормы, который далее транслируется и весьма последовательно прослеживается на более низких уровнях нормативной правовой иерархии. Так, например, Закон от 17 марта 1995 г. № 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» предусматривает только разрешительный порядок проведения этих мероприятий. Набор схожих по своей сущности ограничительных правовых средств можно обнару-





жить в законодательстве, регулирующем деятельность общественных объединений, политических партий, некоммерческих организаций, средств массовой информации<sup>8</sup>. Показательно, что отсутствие конституционно-правовых гарантий непосредственного народовластия в полном объеме, тем не менее, на уровне его неформальной реализации сопровождается достаточно широкой практикой привлечения к административной и гражданско-правовой ответственности как физических, так и юридических лиц за нарушение законодательства, регулирующего именно эти сферы общественно-политической жизни.

С другой стороны, абсолютно закономерным выглядит, например, отсутствие в национальном законодательстве адекватной юридической ответственности должностных лиц за нарушение Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, от 19 июня 1995 г. № 2340 «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Справедливости ради следует отметить, что в Конституции Казахстана в разделе «Человек и гражданин» имеется норма, в соответствии с которой граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 33). Однако представляется, что в такой нормативной правовой трактовке функция народовластия не может считаться полноценно обеспеченной. В первую очередь потому, что в ней идет речь не об осуществлении «власти» народом, а о формах, возможностях и пределах участия отдельных граждан в управлении государственными делами. Более того, на основе приведенных данных создается такое впечатление, что авторы казахстанской Конституции в принципе пытались уйти от темы «власти народа», старательно заменяя ее иными, внешне схожими, но далеко не тождественными категориями и юридическими конструкциями.

Имеет смысл подчеркнуть, что создание Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ в Казахстане<sup>9</sup>, как и ее примерного аналога — Общественной палаты в России<sup>10</sup>, могут рассматриваться как довольно типичные кризисные явления институтов народовластия, поскольку за счет подобных структур предпринимаются попытки подменить непосредственные формы народовластия некими сюрреалистическими инструментами. Особенно парадоксально это выглядит на фоне прошедших в Казахстане Президентских выборов, где, казалось бы, убедительная победа действующего Президента, набравшего более 91% голосов, предопределила выбор высшей во властной иерархии фигуры посредством одной из главных форм народовластия — свободных выборов.

Перечень подобных «иллюстраций» и примеров может быть продолжен, но в своей сущности они лишь подтверждают мысль о том, что как в гуманитарном, так и в сугубо юридическом смысле народовластие представляет не прямую власть народа над самим собой, не формальную декларацию этой власти, а совокупность закрепленных в законодательстве и реализуемых в правоприменительной практике общественных инструментов, позволяющих гражданам влиять на принятие властных решений, затрагивающих их интересы<sup>11</sup>.

Отстаивание своих интересов — самое естественное право человека. Каждый человек, сообщество, любая группа людей имеют естественное право на учет их интересов при принятии властных решений. Демократические процедуры, в ряду которых особое место принадлежит институту народовластия, и есть гарантии реализации этого права. В свою очередь, через реализацию этого права обеспечивается и принцип народного суверенитета. Последний же все более «уходит», «выхолащивается» из реально складывающейся в Казахстане практики государственного правового строительства. Самые большие проблемы и потенциальные угрозы этого процесса, с юридической точки зрения, видятся в утрате уровня и степени легитимации органов государственной власти сверху донизу, а с социально-политической — в отчуждении интересов так называемой «национальной элиты» от интересов народа и их прямом противопоставлении.

Безусловно, прямое сопоставление институтов народовластия, имеющихся в Конституциях Казахстана, Российской Федерации, как и других государств, не является абсолютно продуктивным и даже корректным в силу целого ряда причин. Прежде всего потому, что за рамками такого сопоставления и анализа остаются проблемы исторических правовых традиций, стартового доктринального потенциала, положившего отсчет самостоятельному конституционному строительству в наших государствах и многих других. Сам по себе ограниченный объем настоящей публикации не позволяет высказаться по содержанию иных положений, которые в опосредованной форме отражают элементы народовластия в конституционной материи. Однако даже те проблемы, которые были обозначены, свидетельствуют о необходимости детального рассмотрения широкого спектра вопросов, связанных с механизмом правового регулирования в свете формирования современных концепций народовластия. Приходится констатировать, что многие из приведенных аргументов свидетельствуют не в пользу казахстанской модели народовластия и народного суверенитета.

Не способствует изменению сложившейся ситуации и степень влияния на этот процесс казахстанской юридической среды в силу отсутствия какой-либо научной дискуссии о содержании современных ас-



пектов народовластия. В этой связи имеет смысл завершить данное изложение словами выдающегося русского мыслителя современности А. С. Панарина, применимыми, как представляется, не только для российской действительности: «Сегодня мы наблюдаем катастрофу национального молчания. Никогда еще нацию не отбрасывали так далеко назад, не похищали так дерзко ее ресурсы и права, и тем не менее она молчит. А все дело в том, что элита, переориентированная на глобальные приоритеты, перестала быть полпредом нации и ее голосом. Отсюда поразительная неадекватность и неэффективность протестного слова, становящегося маргинальным и уже поэтому третируемым»<sup>12</sup>. В свою очередь хочу резюмировать: если означенный подход распространяет-

ся по нарастающей тенденции и в отношении абсолютного большинства представителей самой нации — это и есть наглядное свидетельство глубокого кризиса тех самых категорий «народовластия» и «народного суверенитета», о которых шла речь. Более того, выхолащивание из социальной и правовой практик инструментов народовластия влечет за собой утрату народного суверенитета. Этому способствует искусственно навязываемый общественному сознанию процесс подмены понятий, с помощью которого категория народного суверенитета служит не укреплению национальной государственности, а выступает спасительным аргументом и средством защиты интересов компрадорской правящей элиты от внешних влияний в условиях глобализации.

<sup>1</sup> Панарин А. С. Народ без элиты.— М., 2006.— С. 259.

<sup>2</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации (Отв. ред. В. В. Лазарев).— Система ГАРАНТ, 2003.

<sup>3</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Карповича В. Д.).— М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

<sup>4</sup> См. Раздел VIII Конституции Республики Казахстан.

<sup>5</sup> См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации (Отв. ред. В. В. Лазарев).— Система ГАРАНТ, 2003.

<sup>6</sup> См. напр.: Статья 3 Конституции РФ: 1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. 3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. 4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону; Статья 5 Конституции Украины: Украина является республикой. Носителем суверенитета и единым источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами. Никто не может узурпировать государственную власть; Статья 3 Конституции Беларуси: Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией. Любые действия по изменению конституционного строя и достижению государственной власти насильственными методами, а также путем иного нарушения законов Республики Беларусь наказываются согласно закону; Статья 1 Конституции Кыргызстана: 1. Кыргызская Республика (Кыргызстан) — суверенная, унитарная, демократическая республика, построенная на началах правового, светского государства. 2. Суверенитет Кыргызской Республики не ограничен и распространяется на всю ее территорию. 3. Народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Кыргызской Республики. 4. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно и через систему государственных органов на основе настоящей Конституции и законов Кыргызской Республики. От имени народа Кыргызстана вправе выступать только избранные им Жогорку Кенеш и Президент Кыргызской Республики, и др.

<sup>7</sup> Научно-правовой комментарий к Конституции Республики Казахстан. Руководитель авторского коллектива — член-корреспондент Академии наук Республики Казахстан, доктор юридических наук Г. С. Сапаргалиев.— Алматы, 1999.

<sup>8</sup> Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. № 3-1 «Об общественных объединениях»; Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 г. № 344-II «О политических партиях»; Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 451-1 «О средствах массовой информации»; Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 г. № 142-II «О некоммерческих организациях».

<sup>9</sup> Указ Президента Республики Казахстан «О Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ в Республике Казахстан» № 68 от 20.03.2006 г.

<sup>10</sup> Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» № 32-ФЗ от 4 апреля 2005 г.

<sup>11</sup> Аверкиев И. В. Страна на заре — 2 / Личное дело. № 2. Пермь. 2006.

<sup>12</sup> Панарин А. С. Наш современник.— 2001.— № 11.





Укин С. К.

## ИСТОЧНИКИ ПРАВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ КАЗАХСТАНА

Период суверенитета и независимости Казахстана существенно преобразил его правовую систему. Нынешняя правовая система Казахстана очерчивается параметрами действующей Конституции Республики Казахстан 1995 г.<sup>1</sup> непосредственно как на нормативном уровне (буквы Конституции), так и исходя из ее принципов (духа Конституции). При этом и буква, и дух действующей Конституции Республики Казахстан (далее — Конституция 1995 г.) пронизаны определенными прагматическими целями, присущими конституциям современных буржуазных государств.

Прежде всего, Конституция 1995 г. как бы «убрала» границы или пределы нормативно-правовому регулированию общественных отношений. На это указывает ряд норм Конституции 1995 г. Например, п. 1 ст. 4 данной Конституции устанавливает: «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики», а п. 3 ст. 61 закрепляет одиннадцать перечней вопросов, которые могут регулироваться законами Парламента Республики Казахстан, а все иные отношения, которые не вошли в данный перечень, регулируются подзаконными актами. При этом можно сделать вывод, что формулировка «все иные отношения регулируются подзаконными актами», закрепленная в п. 3 ст. 61 Конституции 1995 г., предполагает регулирование не только тех общественных отношений, которые не вошли в перечень регулирования законов, но и регулирование любого круга общественных отношений, подпадающих в сферу регулирования норм морали, обычаев, традиций, религиозных норм и т. д. Иначе говоря, Конституция 1995 г., введя в оборот «действующее право», по-другому понимаемое как позитивное право, создала предпосылки для принятия (издания) неограниченного числа нормативных актов, в основном подзаконных актов независимо от их содержания.

Конституционный Совет Республики Казахстан<sup>2</sup> дал официальную трактовку понятию «действующее право», содержащемуся в п. 1 ст. 4 Конституции Республики: «Под “действующим правом” по смыслу п. 1 ст. 4 Конституции Республики Казахстан следует понимать те нормы Конституции и других, перечисленных в данной статье нормативных правовых ак-

тов, а также международных обязательств Республики, которые на конкретный момент не отменены, а международные обязательства не расторгнуты. В случае внесения в установленном порядке в ранее принятые акты изменений и дополнений, а также принятия новых актов, нормы этих актов включаются в состав действующего права, а признанные утратившими силу — исключаются из него. Вновь принятые нормы должны вводиться в действие с соблюдением положений об обратной силе закона, закрепленных в подпункте 5) п. 3 ст. 77 Конституции»<sup>3</sup>.

В этой связи казахстанский конституционалист Г. С. Сапаргалиев справедливо пишет, что «Конституция Республики Казахстан дает нормативистское понимание права»<sup>4</sup>. «В соответствии с ним, — продолжает автор, — любой акт, независимо от его содержания, есть право»<sup>5</sup>. Правда, в другой работе Г. С. Сапаргалиев по поводу трактовки действующего права придерживается другой позиции и полагает, что «нормативные правовые акты состоят не только из норм права, но и из других правовых элементов: правовых определений, понятий, принципов, идей, деклараций, преамбулы и т. д.»<sup>6</sup>. «Не только нормы права, — далее продолжает автор, — а в целом нормативный правовой акт направлен на регулирование (регламентацию) общественных отношений»<sup>7</sup>.

Несколько по-иному рассматривает конституционное положение «действующее право» другой казахстанский конституционалист А. К. Котов. В частности, он пишет: «Систему действующего права, по нашему мнению, не следует сводить к совокупности действующих нормативных правовых актов (и, естественно, недопустимо отождествлять их понятия), под которыми, согласно принятому в декабре 1997 г. Парламентом республики Закону “О нормативных правовых актах”, понимаются далеко не все юридические акты, а только такие из них, которые представляют собой “письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действие”»<sup>8</sup>.

**Сымбат Кенжебекович УКИН,**  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права Костанайского  
государственного университета  
им. А. Байтурсынова, к. ю. н.  
(г. Костанай)

56

Теория  
государства и права



С такой позицией автора вряд ли можно согласиться. Даже если под нормативным правовым актом понимать «письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действие», это не меняет дела, поскольку все равно совокупность юридических актов, принятых указанным способом, образует действующее, или позитивное право. Это означает, что под системой действующего права (позитивного права) в Республике Казахстан, которая «имеется в виду» в п. 1 ст. 4 Конституции 1995 г., следует понимать совокупность всех действующих (т. е. не отмененных, не утративших силу) нормативных правовых актов, включая Конституцию 1995 г. При этом следует отметить, что под «действующим правом» понимаются кроме норм Конституции 1995 г. именно соответствующие Конституции 1995 г. нормативные правовые акты.

В этой связи возникает вопрос: можно ли категорию «действующее право в Республике Казахстан» отождествлять с понятием «источники права в Республике Казахстан»? На наш взгляд, можно, поскольку вне источников права правовые нормы (нормы права) действовать и функционировать не могут. Поскольку в романо-германской (континентальной) правовой системе, к которой относится правовая система Казахстана, основным источником права признается нормативный правовой акт, то и правовая система Казахстана также должна признавать в качестве единственного источника права нормативный правовой акт. Толковый словарь Конституции Республики Казахстан конституционную категорию «действующее право» определяет как единую систему актов позитивного права, которое включает все виды источников права в казахстанском обществе и государстве<sup>9</sup>. Соответственно, иначе как через указанные в Конституции 1995 г. источники права в правовой системе Казахстана правовые нормы в Республике Казахстан действовать не могут. При этом Конституция 1995 г. устанавливает юридические формы выражения источников права правовой системы Казахстана.

Если вновь обратиться к п. 1 ст. 4 Конституции 1995 г., то в состав «действующего права в Республике Казахстан» кроме норм Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики включены нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Что это означает? Это означает, что нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики выступают источниками права правовой системы Казахстана. Соответственно, источники права в правовой системе Ка-

захстана выражаются и в форме актов Конституционного Совета и Верховного Суда. Раз это так, можно ли при этом утверждать, что Конституционный Совет и Верховный Суд Республики выступают как правотворческие органы, «творящие» источники права? На наш взгляд, в какой-то степени можно, поскольку кроме указанных органов правотворческими функциями обладает не только законодательная власть страны — Парламент Республики, но и Президент Республики Казахстан, который по своему статусу не интегрирован, не «вмонтирован» ни в одну из ветвей государственной власти, а также центральные исполнительные и местные представительные и исполнительные органы государства путем издания подзаконных актов. Иначе говоря, правотворческими функциями в Республике Казахстан обладают все ветви государственной власти. При этом следует отметить, что в сфере судебной власти правотворческими функциями обладает только Верховный Суд Республики, а Конституционный Совет Республики Казахстан как правотворческий орган является своего рода «квазисудебным органом».

В этой связи возникает вопрос — какова юридическая природа нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики? Какое место занимают нормативные постановления указанных органов в правовой системе Казахстана и какова их юридическая сила? К сожалению, акты Конституционного Совета и Верховного Суда Республики в форме нормативных постановлений в иерархии нормативных правовых актов по юридической силе не нашли должного разрешения в действующем законодательстве Казахстана. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах»<sup>10</sup> в ст. 4, где устанавливается иерархия нормативных правовых актов по юридической силе, нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики не «включил» в эту иерархию. При этом п. 4 ст. 4 данного Закона определяет, что нормативные постановления указанных органов находятся вне иерархии нормативных правовых актов, а п. 6 этой же статьи устанавливает, что нормативные постановления Конституционного Совета основываются только на Конституции Республики Казахстан и все иные нормативные правовые акты не могут им противоречить. Это означает, что кроме Конституции 1995 г. все законы и иные нормативные правовые акты Республики, в том числе и акты применения норм права, должны соответствовать нормативным постановлениям Конституционного Совета.

Данный тезис наталкивает на следующий вопрос — раз Конституционный Совет Республики Казахстан является правотворческим органом, то можно ли при этом утверждать, что нормативные постановле-





ния данного органа обладают всеми признаками нормативных правовых актов? Если допустить, что нормативные постановления Конституционного Совета обладают всеми признаками нормативных правовых актов, то правовая система Казахстана также в полном объеме будет обладать всеми чертами континентальной правовой системы. В случае, если нормативные постановления Конституционного Совета следует признать только как акты толкования или применения норм права (в данном случае норм Конституции 1995 г.), то в этом случае правовая система Казахстана кроме нормативных правовых актов как источников права будет признавать в качестве источников права акты толкования и применения права Конституционного Совета.

В этой связи возникают два вопроса: 1) если признать нормативные постановления Конституционного Совета как нормативные правовые акты, т. е. как акты, не являющиеся актами применения норм права, то создают ли нормативные постановления Конституционного Совета новые правовые нормы? 2) если нормативные постановления Конституционного Совета основываются исключительно на нормах Конституции Республики Казахстан, то означает ли это, что эти постановления разъясняют уже действующие нормы права, содержащиеся в Конституции Республики, не создавая при этом новых правовых норм? В первом случае нормативные постановления Конституционного Совета, безусловно, будут создавать новые правовые нормы. Что же касается второго случая, то для обоснования ошибочности данного тезиса обратимся к некоторым доктринальным мнениям на этот счет.

Так, А. Г. Братко, Н. Л. Гранат и В. В. Лазарев полагают, что акты органа конституционного контроля в Российской Федерации — Конституционного Суда РФ могут являться источниками права российской правовой системы<sup>11</sup>. Свою позицию они обосновывают тем, что «...решения Конституционного Суда РФ являются важной формой правотворчества, выражающейся прежде всего в отмене или изменении полностью или частично международных договоров и нормативных актов»<sup>12</sup>. Данную позицию критикует А. И. Коваленко, который считает, что акты органов судебной власти не могут быть нормативно-правовыми, и, соответственно, органы судебной власти (в том числе Конституционный Суд РФ) не могут выступать в качестве правотворческих органов<sup>13</sup>. В качестве аргументации своей позиции он приводит следующий довод: «...хотя Конституционный Суд Российской Федерации и выносит решения о признании актов или отдельных положений неконституционными, которые ввиду этого утрачивают силу, тем не менее он не является правотворческим органом, ибо не вправе принимать новые нормативные акты»<sup>14</sup>.

Нам представляется, что правотворчество — категория многоплановая, многогранная и многоуровневая. Можно рассматривать правотворчество как в узком, так и в широком смысле. В последнем случае правотворчество выходит за пределы собственно издания новых нормативных правовых актов, внесения изменений в действующие акты и отмены ранее принятых актов. Признание несоответствующими конституции законов, иных актов, международных договоров органом конституционного контроля (конституционным судом, конституционным советом, судами общей юрисдикции), с нашей точки зрения, является одной из форм правотворчества в широком смысле. Если отмена ранее принятых актов может выступать как один из элементов правотворчества, то и признание законов, иных актов, международных договоров несоответствующими конституции и вследствие этого не подлежащими применению, тоже может выступать как одна из форм правотворчества. С нашей точки зрения, сам процесс правотворчества не обязательно должен сопровождаться созданием новых правовых норм (норм права). Скажем, отмена ранее принятых актов не всегда сопровождается созданием новых правовых норм (норм права). Если обратиться к пп. 1 ст. 1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», то в данной норме дефиниция «нормативный правовой акт» определяется как «письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действие». Как видно из данного определения, нормативный правовой акт предполагает не только установление, изменение или приостановление действия правовых норм (норм права), но и их прекращение. Сам акт издания (принятия) нормативного правового акта, который прекращает действие правовых норм, можно признать как правотворчество. С этой точки зрения нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан по вопросам признания закона или иного акта полностью или в отдельной части неконституционными, а также об официальном толковании норм Конституции Республики являются источниками права, следовательно, Конституционный Совет в этом случае будет выступать как правотворческий орган.

Что же касается нормативных постановлений Верховного Суда Республики Казахстан, то Конституция 1995 г. так же, как и нормативные постановления Конституционного Совета, включила их в «перечень» источников права правовой системы Казахстана. Правда, по поводу юридической природы нормативных постановлений Верховного Суда имеется Постановление Конституционного Совета Республики Ка-

захстан от 21 марта 1997 г. № 3, в котором указано следующее: «Норму п. 1 ст. 4 Конституции Республики Казахстан, устанавливающую, что к действующему праву относятся нормативные постановления Верховного Суда, следует понимать таким образом, что Верховный Суд Республики Казахстан полномочен издавать нормативные постановления только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе и норм Конституции». При этом отметим, что нормативные постановления Верховного Суда Республики, разъясняя нижестоящим судам те или иные положения закона или иного акта по вопросам их применения, направляют деятельность нижестоящих судов как в соответствии с тем, что имел

в виду законодатель, так и в русле правовых принципов. Как справедливо полагают А. Г. Братко, Н. Л. Гранат и В. В. Лазарев по поводу руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда бывшего СССР, «по своим регулятивным свойствам и механизму их образования нормативные правовые конкретизирующие положения тождественны конкретизирующим правовым нормам, создаваемым в процессе правотворчества»<sup>15</sup>. Данная характеристика применима и к нормативным постановлениям Верховного Суда Республики Казахстан.

В заключение отметим, что признаваемые источники права и форма их выражения, указанные в Конституции 1995 г., могут регулировать практически неограниченную область общественных отношений.

<sup>1</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан.— 1996.— № 4.— ст. 217; Казахстанская правда.— 1998.— 8 окт.

<sup>2</sup> Конституционный Совет Республики Казахстан является органом конституционного контроля в Казахстане и в соответствии с п. 4 ст. 72 Конституцией Республики Казахстан 1995 г. обладает исключительным правом давать официальное толкование норм Конституции (Примеч. автора).

<sup>3</sup> См.: Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. Вып. 1.— Алматы, 1998.— С. 155.

<sup>4</sup> Сапарғалиев Г. Становление конституционного строя Республики Казахстан. 1990 — 1996: Сб. стат. — Алматы: Жеті жарғы, 1997.— С. 145.

<sup>5</sup> Там же.— С. 145.

<sup>6</sup> Сапарғалиев Г. С. Конституция Республики Казахстан: Комментарий / Под ред. Г. Сапарғалиева.— Алматы: Жеті жарғы, 1998.— С. 28.

<sup>7</sup> Там же.— С. 28.

<sup>8</sup> Котов А. К. Действующее право: понимание и система // Правовая реформа в Казахстане, информационно-аналитический журнал.— Алматы, 2000.— № 3 (7).— С. 4.

<sup>9</sup> Толковый словарь Конституции Республики Казахстан.— Алматы: Жеті жарғы, 1996.— С. 55.

<sup>10</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан.— 1998.— № 2—3.— Ст. 25.

<sup>11</sup> Источники права. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева.— М.: Юрист, 1994.— С. 129—133.

<sup>12</sup> Там же.— С. 130.

<sup>13</sup> Коваленко А. И. Теория государства и права: Вопросы и ответы.— М.: Новый Юрист, 1997.— С. 109—110.

<sup>14</sup> Там же.— С. 109.

<sup>15</sup> Братко А. Г., Гранат Н. Л., Лазарев В. В. Указ. раб.— С. 131.





Шадрин В. М.

## МЕТОДОЛОГИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА (ИЗУЧАЮЩИМ ТЕОРИЮ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА)

Практика подготовки специалистов высшей квалификации показывает, что одной из самых сложных тем в процессе обучения являются вопросы понимания методологии юридической науки. Проблема осложняется еще и бытующим мнением, что методология сугубо теоретическая, научная проблема, связанная лишь с научной работой и не соприкасающаяся с практикой. Эта точка зрения глубоко ошибочна.

Практически любая деятельность юриста: судебное разбирательство, предварительное расследование, нотариальная практика, подготовка проекта нормативного акта, управленческого решения в административном механизме и т. п. — разновидности исследовательской работы. Здесь имеет место познание, результатом которого является знание, используемое для принятия решения. Деятельность практикующего юриста в самых различных сферах социальной активности совершается на методологической основе. Этим объясняется учебная необходимость методологической подготовки специалиста — подготовки к самостоятельному мышлению и профессиональному действию, к пользованию теоретическими положениями.

Целостность и специфика той или иной науки определяется не только ее предметом, то есть что эта наука изучает (онтологический аспект), но и тем, как, какими способами она это делает (гносеологический аспект). Изложение последнего вопроса связано с пониманием метода и методологии данной науки.

Сказанное предполагает в первую очередь выяснение того, что такое методология. Данное понятие, — отмечает один из авторитетных ученых-правоведов в этой области Джангир Аббасович Керимов, — оказалось в нашей литературе размытым и весьма противоречивым. К этому следует добавить, что в системе юридического знания нет, пожалуй, более сложного узла, нежели узел методологический. Это находит свое проявление уже в том, как понимается этот феномен.

Применительно к теории государства и права понимание это осложняется тем, что разные авторы пользуются категориями и метод, и методология, а чаще — обеими категориями одновременно, не уделяя достаточного внимания разграничению этих философских понятий. В юридической литературе в связи с широким использованием философских категорий справедливо указывается на то, что, только полагаясь и опираясь на понятийный и

категориальный аппарат, выработанный философией, на философские понятия и категории, можно идти от более общего, первоначального представления о государственно-правовой материи к менее общему, углубленному представлению о ней, от незнания к знанию.

Не углубляясь в анализ этой сложной философской проблематики, отметим, в качестве основополагающей установки, положение о том, что если теория есть система общих представлений о различных явлениях реальной государственно-правовой действительности, система понятий, обобщающих конкретные знания о соответствующих объектах, то методология представляет собой учение о путях, принципах, методах построения и практического применения именно этой теории.

Начиная с Нового времени (то есть с XVII в. — периода научной революции в естествознании, становления капитализма и начала буржуазных революций) проблема методологии становится одной из основных в философии. До этого не проводилось различия между наукой и научным методом. Родоначальник английского материализма и эмпиризма Френсис Бекон (1561—1626) образно сравнил метод познания со светильником, освещающим дорогу в потемках, с путеводной нитью в руках исследователя. Но сами по себе методы («россыпью» или в совокупности) еще не составляют методологии. Ею они становятся только тогда, когда объединены единой системой.

Последовательно формировалось положение о том, что каждому предмету (и объекту) познания в той или иной науке должен соответствовать свой метод (а также методология) познания. Процесс формирования научной методологии привел к созданию в XIX в. диалектического материализма, который, с одной стороны, представляет собой собственно материалистическую философско-мировоззренческую науку о наиболее общих законах развития природы, общества и мышления, а с другой — общую методологию научного исследования любой конкретной науки с позиций раскрытия основных законов бытия и познания, таких, как единство и борьба противоположностей, переход количественных изменений в качественные, закон отрицания отрицания (развития) «по

**Владимир Михайлович ШАДРИН,**  
доцент кафедры теории государства  
и права и конституционного права ЧелГУ  
(г. Челябинск)

60

Теория  
государства и права





расширяющейся спирали», каждый виток которой «отрицает» в силу своего нового «качества» предыдущий виток, а затем и сам таким же образом «отрицается» следующим витком). Все современные отечественные исследователи государства и права так или иначе придерживаются диалектико-материалистических позиций.

Со времени утверждения в отечественной философии марксизма-ленинизма и до конца 80-х годов прошедшего столетия распространение диалектического материализма на исследования общественной жизни в целом рассматривалось главным образом через призму исторического материализма (материалистического понимания истории) — науки о наиболее общих законах и движущих силах развития человеческого общества. В силу сложившейся при этом схематичности, односторонне подчеркиваемой значимости классовой и партийности этой науки в современной теории государства и права категории исторического материализма стали применяться более ограниченно. В научный обиход вошла наука «социальная философия». Тем не менее такие категории исторического материализма, как общественно-экономическая формация, экономический базис общества и государственно-правовая надстройка, понятие классовой борьбы в связи с развитием государства и права и многие другие неизменно исследуются современной теорией государства и права.

Метод (методология) исследования неразрывно связан с его предметом (объектом). Так, и то и другое выражается через категории (основные наиболее общие понятия) данной науки. Однако процесс применения понятий для достижения нового знания подчиняется определенным методологическим правилам, соблюдение которых является обязательным условием для получения объективно-истинного знания. Неверное применение категорий (любых теоретических положений) приводит к заблуждениям и ошибкам, а не к открытию новых знаний.

Подводя итог сказанному, отметим, что в современной философии под методом понимается способ достижения определенной цели, совокупность приемов и операций практического или теоретического освоения действительности. Метод можно представить и как основанный на каких-то исходных (априорных) принципах способ познания, формулирования научных гипотез, проверки доказательственности выводов с помощью частных методик, различных приемов (изложенная точка зрения распространена в юриспруденции, однако далеко не единственная).

Под диалектико-материалистической методологией понимается:

— во-первых, философское учение о методах познания и преобразования действительности; применение принципов мировоззрения к процессу познания, к духовному творчеству вообще и практике;

— во-вторых, системная совокупность особых приемов исследования, принципов и способов, применяемых в какой-либо науке, знания о них.

Методология юриспруденции и ее теоретической составляющей — теории государства и права — не имеет каких-либо принципиальных отличий от всеобщей научной методологии, но, составляя ее разновидность, обладает своей спецификой, которая определяется особенностями объекта, функциями и целью познания.

Вопрос о том, что представляет собой метод (методология) теории государства и права, из каких он состоит компонентов, в настоящее время является дискуссионным. В юридической литературе, отмечает В. М. Сырых, наметились три подхода.

1) Одни авторы полагают, что метод данной науки состоит из ее теоретико-понятийного аппарата.

2) По мнению других, в метод входят не только общие (логические) и специальные методы познания, но и теоретические принципы, понятия, категории.

3) Суть третьего подхода выражается в том, что метод теории государства и права составляют общие, специальные и частные приемы, способы научного познания.

По нашему мнению, научную методологию теории государства и права можно представить как *применение обусловленной философским мировоззрением совокупности определенных теоретических принципов, логических приемов, специальных и частных методов исследования основных закономерностей государственно-правовых явлений*.

Методология, отмечают практически все исследователи в этой области, не сводится к совокупности определенных методов, способов познания, а является цельным, внутренне единым аппаратом познания государственно-правовых и политико-идеологических явлений.

В соответствии с изложенным в методологической системе государства и права выделяются:

1) принципы исследования государственно-правовой материи: всесторонность, историзм, комплексность, многопартийность и множественность (плюрализм), объективность, конкретность, практика как цель и критерий истинности познания.

2) логические приемы, применяемые при выработке научных понятий о государстве и праве: анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогии, гипотезы, абстрагирование и другие.

3) методы исследования:

— *всеобщий* диалектико-материалистический метод; его всеобщность выражается в использовании во всех конкретных науках и на всех этапах научного познания;

— *общие* как для теории государства и права, так и для ряда других наук методы (сравнения, функционального, системного и структурного подходов, подведения



менее общего понятия под более общие, восхождение от абстрактного к конкретному и другие); сфера их применения ограничивается решением определенных познавательных задач и не охватывает всех стадий научного познания;

— *специальные методы* (разрабатываются в рамках специальных наук, но широко используются для изучения государственно-правовых явлений); в их числе статистические, математические и компьютерной обработки, кибернетические, моделирования, психологические, конкретно-социологические (наблюдение, опрос, анкетирование, анализ документов и пр.) и многие другие методы;

— *частные методы* (вырабатываются самой теорией государства и права, другими юридическими науками и используются в пределах этих наук); в их числе

*сравнительного правоведения* (правовой компаративистики) — изучение правовых систем различных государств путем сопоставления одноименных государственных и правовых институтов, систем права, их основных принципов и т. д.;

*правового эксперимента* — апробация законодательных нововведений в ограниченном масштабе с целью определения их эффективности и возможности дальнейшего использования в более широких масштабах;

правового прогнозирования — изучение конкретных перспектив развития государственно-правовых явлений;

*правовой (судебной) статистики* — состоит в получении, обработке, анализе и публикации информации, характеризующей количественные закономерности государственно-правовой жизни общества;

*формально-догматический (формально-юридический)* — метод исследования, при котором право, государство изучаются вне связи с другими сферами (экономикой, политикой, идеологией, социальной сферой и т. д.), как бы в «чистом виде»;

*метод толкования (интерпретации)* — это способ уяснения и разъяснения сущностного содержания политико-правовых явлений;

*метод правового моделирования* — направлен на поиск оптимальной для условий конкретной страны структуры государственных и правовых институтов.

Таким образом, кратко обозначенные нами принципы, логические приемы, методы, будучи объединенными в целостное образование, находятся между собой в тесной взаимосвязи. Каждый конкретный метод применяется для решения определенных познавательных задач и лишь в совокупности с другими приемами научного познания позволяет решить основную задачу науки — раскрыть достаточно полно и всесторонне ее предмет.



**Литература, рекомендуемая для более полного изучения вопроса:**

Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права: Учебник.— М., 2005.— С. 45—57.

Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права).— М., 2000.

Лебедев В. А., Киреева Е. А., Шадрин В. М. Теория государства и права: Конспект лекций. Учебное пособие.— М., 2005.— С. 17.

Сырых В. М. Логические основания общей теории права. В 2 т. Т. 1. Элементный состав.— М., 2000.

Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки.— Екатеринбург, 2001.

Теория государства и права. Учебник / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова.— М., 2003.— С. 10—18.

Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. / Авт.-сост.: В. В. Лазарев, С. В. Липень.— М., 2001.— Т. 1.— С. 46—90.

Кочев В. А.,  
Ромашов П. А.

## ОБ ОБРАЗОВАНИИ НОВЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Российской Федерации образуются новые субъекты РФ — Пермский край (образован с 1 декабря 2005 г.), Красноярский край, Камчатский край и Иркутская область. Получен опыт применения Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup>, который поучителен. Поэтому решения и действия, предпринимаемые в связи с образованием новых субъектов РФ, привлекают пристальное внимание ученых и практиков.

Прежде всего, отметим то, что процедуры образования нового субъекта РФ, закрепленные в ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г., носят главным образом общий характер. В силу этого многие акты участников объединительного процесса определялись не четкими законодательными предписаниями, а общим смыслом права. Причем в правоприменительной деятельности осуществляется, по сути, нормативное оформление правовых положений, что не свойственно исполнительной власти.

Во многом по этой причине в ходе применения ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. возникли проблемы, которые связаны как с имеющим место произвольным расширением свободы усмотрения, так и с необходимостью теоретического осмысления правоприменительной практики.

Мы не ставим перед собой задачу детально исследовать все вопросы применения установленных законом общепроцедурных норм. Остановимся на основных из них.

1. Образование нового субъекта РФ, как следует из ч. 1 ст. 5 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г., возможно только в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ. Однако интеграция сложносоставных субъектов РФ, каковыми являются объединившиеся субъекты РФ, не может рассматриваться в строгом смысле слова в качестве пограничных образований. Согласно ч. 4 ст. 66 Конституции РФ автономные округа входят в состав краев и областей. Поэтому данные субъекты РФ, если и охватываются категорией «граничащие между собой» территории, как это определяется ФКЗ

№ 6, то только с поправкой на их «матрешечное» расположение.

Обращает на себя внимание полярность государственно-правовых последствий для объединяемых субъектов РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 5 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. субъекты РФ, территории которых подлежат объединению, могут или прекратить свое существование, или сохранить свой статус кво в составе вновь образованного субъекта РФ. В случае объединения краев, областей с автономными округами альтернативой прекращению их существования явилось бы образование трехступенчатых субъектов РФ «матрешечного» типа<sup>2</sup>, когда единую территорию Пермского, Красноярского, Камчатского краев, Иркутской области составили бы соответственно территории, в состав которых входят автономные округа.

Однако последний вариант объединения субъектов РФ не был воспринят практикой в силу его нецелесообразности. Кроме того, увеличение числа субъектов РФ не отвечает стратегическим целям совершенствования федеративного устройства государства, определенным политическим руководством страны. Даже если бы такая инициатива была выдвинута, то она бы не нашла поддержки в федеральных органах государственной власти и была бы «забаллотирована» через механизмы, предусмотренные ст. 10—12 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г.

Поэтому достаточно очевидным является то, что согласно официальным актам инициаторов объединительного процесса, которые легитимированы решениями референдумов и федеральными конституционными законами об образовании конкретных субъектов РФ<sup>3</sup>, край, область и округа прекращают свое существование с момента образования нового субъекта РФ.

Рассмотрение государственно-правовых последствий образования нового субъекта Российской Федерации в теоретико-политической плоскости дает основание утверждать, что актом объединения по сути юридически оформляется самоликвидация края, области, автономного округа как самостоятельных государственно-территориальных образований в составе РФ. Вместе с тем самоликвидация фактически означает поглощение автономного округа краем, областью и трансформацию (преобразование) последних в новый субъект РФ — Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область<sup>4</sup>. Такая ситуация отразилась в расстановке политических сил регионов и в характере инициированной ими политической акции.

Дело в том, что Красноярский край, Иркутский, Камчатский и Пермский области вряд ли бы пошли на самоликвидацию

**Владимир Александрович КОЧЕВ,**  
профессор кафедры конституционного  
и финансового права Пермского  
государственного университета, д. ю. н.  
**Павел Андреевич РОМАНОВ,**  
аспирант кафедры конституционного  
и финансового права Пермского  
государственного университета  
(г. Пермь)

63

Теория  
государства и права





де-факто только по своей воле. Правящая элита регионов поддержала государственно-правовое преобразование, только будучи уверенной в сохранении за собой государственной власти в новом субъекте РФ<sup>5</sup>.

Более того, свое право на определенную долю публичной власти во вновь создаваемом субъекте РФ отстояла и политическая бюрократия автономных округов. Условием выдвижения инициативы образования нового субъекта РФ явилась не полная самоликвидация автономных округов, а установление их нового конституционно-правового положения — административно-территориальных единиц с особым статусом.

2. Согласно ч. 1 ст. 10 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. инициатива образования нового субъекта РФ принадлежит заинтересованным субъектам РФ. Следует особо подчеркнуть, что в осуществлении этой инициативы в соответствии с ч. 2 ст. 3 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства, права и свободы человека и гражданина и др.

Исходя из системной связи указанных норм закона, право инициативы может быть реализовано только на основе согласования соответствующих интересов между объединяемыми субъектами РФ, а также между этими субъектами РФ и федеральными органами государственной власти. Через процедуры согласования обеспечивается соблюдение и региональных, и общегосударственных интересов.

Поэтому являются вполне правомерными решения и действия федеральной и региональных властей, осуществляемые в согласительных процедурах как по вертикали, так и по горизонтали. Рассмотрим эти процедуры на примере образования Пермского края.

Так, с предложением об объединении первым выступил губернатор Пермской области<sup>6</sup>, который обратился к Законодательному Собранию с просьбой поддержать эту инициативу. Соответствующее согласие Законодательного Собрания губернатор области получил, что нашло отражение в постановлении законодательного органа власти.

После необходимых согласований в рамках одного субъекта РФ последовало обращение с предложением об объединении к другому субъекту РФ — Коми-Пермяцкому автономному округу (КПАО). С таким предложением от имени Пермской области обратился в органы государственной власти КПАО губернатор Пермской области и председатель Законодательного собрания, как лицо, уполномоченное собранием на подобного рода действия. После многоступенчатых переговоров субъекты РФ пришли к общему согласию, которое было выражено в договоре и меморандуме.

При анализе вышеприведенных процедур встает вопрос: каковы юридические последствия негативного отношения хотя бы одного из органов государственной власти того или иного субъекта РФ к рассматри-

ваемому вопросу? ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. в редакции от 31.10.2005 г. дает прямой ответ. Вопрос об объединении субъектов РФ должен решаться только на основе взаимного согласования между органом законодательной (представительной) власти и высшим должностным лицом (руководителем) высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Поэтому в отсутствие такого согласия объединительный процесс не может быть продолжен.

При достижении согласия принимается совместное предложение об объединении, которое направляется Президенту РФ (ч. 2 ст. 10 № 6-ФКЗ от 17.12.2001 г.). При получении такого согласия Президент РФ уведомляет о полученном предложении Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ и при необходимости проводит с ними консультации (ч. 3 ст. 10 № 6-ФКЗ от 17.12.2001 г.).

Однако в своих последующих решениях и действиях Президент РФ не связан императивно отношением к акту объединения указанных органов федеральной власти.

Согласно ч. 1 ст. 11 № 6-ФКЗ от 17.12.2001 г. Президент РФ может поддержать инициативу заинтересованных субъектов РФ или не поддержать. При этом в законе не определяются основания принятия негативного решения. В то же время Президент вправе принять позитивное решение, если инициатива заинтересованных субъектов РФ формально соответствует установленным юридическим требованиям и отвечает стратегическим интересам федерального центра. В этом случае вопрос об образовании нового субъекта РФ вносится на референдумы заинтересованных субъектов РФ. Однако последней «инстанцией» решения вопроса об образовании выступает парламент России, который может принять внесенный Президентом РФ проект конкретного ФКЗ об образовании нового субъекта РФ или отклонить его.

Итак, ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. не определяет основания принятия федеральными органами государственной власти того или иного решения по вопросу об объединении заинтересованных субъектов РФ. В силу этого федеральная власть по своему усмотрению может или поддержать инициативу заинтересованных субъектов РФ, или воспрепятствовать объединительному процессу, инициированному этими субъектами РФ. Исходя из этого, важное значение приобретает более четкая законодательная регламентация согласительного процесса в заинтересованных субъектах РФ, с одной стороны, и необходимости обоснования его легитимации федеральным центром, с другой стороны.

Решение указанных вопросов обусловлено не только процедурными требованиями. Оно во многом определяется необходимостью нормативно-содержательного наполнения целей объединительного процесса, а также обязательностью учета возможностей осуществления соответствующих задач.



3. Важным моментом объединения является закрепление его цели. Так, цели объединения Пермской области и КПАО определены в Обращении, оформленном в виде официального письма высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) и председателей законодательных (представительных) органов государственной власти заинтересованных субъектов РФ к Президенту РФ от 10 февраля 2003 г. с «предложением о возможности создания нового субъекта РФ путем объединения области и округа».

Данное предложение было сделано на основе Договора «О согласованных действиях по образованию нового субъекта РФ...» от 17 февраля 2003 г., составной частью которого явился Меморандум «Об образовании нового субъекта РФ...». По сути, в названных актах определяется возможность объединения территорий, исходя из наличного социально-экономического потенциала заинтересованных субъектов РФ.

Аналогичные по сути акты были приняты в других субъектах РФ.

В связи с этим заметим, что Обращение «О возможности создания нового субъекта РФ...» к Президенту РФ прямо не определяется ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. Однако указанным законом устанавливается общая обязанность учета сложившихся исторических, культурных связей заинтересованных в объединении субъектов РФ, а также социально-экономических возможностей их интеграции в единое государственно-территориальное образование в составе Российской Федерации и перспектив общественного развития (ч. 2 ст. 3 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г.).

Поэтому вышеназванные акты субъектов РФ следует квалифицировать как согласованные решения и действия, принятые, во-первых, во исполнение общих предписаний ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. и, во-вторых, как одна из необходимых составляющих процедуры выдвижения инициативы объединения заинтересованных субъектов РФ, предусмотренная ч. 1 ст. 10 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. Именно эти акты и последовавшие на их основе действия сделали реальным содержательное наполнение и правовое оформление предложения об образовании нового субъекта РФ, регламентированного в норме ч. 2 ст. 10 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г.

В частности, в обращении о возможности создания Пермского края, скрепленном Договором и Меморандумом участников объединительного процесса, провозглашается, что, исходя из исторического и территориального единства народов прикамского Предуралья, целью образования нового субъекта РФ ставится повышение благосостояния населения и сохранения национальных культур на основе дальнейшего развития экономики и инфраструктуры региона, снижение демографических и социально-экономических диспропорций между объединяемыми территориями и повышение эффективности государственного управления.

Вместе с тем намеченные цели оказались несопоставимыми с наличным экономическим потенциалом и существующей инфраструктурой (производственной, транспортной, социальной) объединяемых территорий. Поэтому в Меморандуме говорится о необходимости принятия федеральной комплексной целевой программы по ускоренному развитию инфраструктуры нового субъекта РФ сроком до 2015 г., а также предусматривается разработка комплексной целевой программы Пермского края по социально-экономическому развитию территории округа. Из смысла данного документа следует, что без решения программных задач образование нового субъекта РФ является проблематичным.

Поэтому по поручению главы государства была создана межведомственная рабочая группа по подготовке «обоснования целесообразности образования нового субъекта РФ». Деятельность указанной группы завершилась принятием Указа Президента РФ от 3 ноября 2003 г. № 1283 «О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области», в котором вышеприведенные предложения субъектов РФ по развитию инфраструктуры регионов получили официальное закрепление в форме императивных указаний главы государства Правительству РФ предусмотреть финансирование строительства соответствующих объектов. Подобные акты Президента РФ были приняты и по другим субъектам РФ, инициировавшим процесс объединения.

Наряду с этим был подготовлен пакет документов с обоснованием целесообразности образования Пермского края. Эти документы и соответствующие материалы составили основу дальнейших решений объединяющихся регионов, которые, в конечном счете, были официально отражены в письме «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», подписанном губернатором Пермской области, главой администрации КПАО и председателями Законодательных собраний области и округа 25 марта 2003 г.

К указанному письму-обращению были приложены материалы, отражающие согласованные позиции Пермской области и КПАО по вопросу образования Пермского края. Это: 1) прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации; 2) предложения по реализации ст. 10 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г.; 3) постановления законодательных (представительных) органов государственной власти области и округа об инициативе образования в составе Российской Федерации нового субъекта РФ.

Обращают на себя внимание прилагаемые к письму с предложением об образовании Пермского края постановления, в которых законодательные (представитель-







ные) органы государственной власти от имени заинтересованных субъектов РФ выразили согласие на объединение Пермской области и КПАО.

Данный факт примечателен, ибо тем самым правоприменителем был, по сути, создан прецедент. Он состоит в том, что согласительные процедуры между региональными органами государственной власти объективируются, в конечном счете, актом органа народного представительства. Это означает то, что право на официальное юридическое оформление акта инициативы образования нового субъекта РФ использовали законодательные органы власти, а не главы высших органов исполнительной власти субъектов РФ. И это вполне обоснованно, так как только орган законодательной власти выступает от имени народа соответствующей территории.

По сути такой же путь в процессе объединения прошли Красноярский край, Камчатская область и Иркутская область.

Таким образом, приведенный перечень официальных документов и материалов, представленных Президенту РФ, определяет содержательное наполнение ч. 2 ст. 10 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. и, соответственно, их конкретизацию с учетом наличных общественных условий.

Наряду с социально-экономическими характеристиками, о которых речь шла выше, в представленных документах и материалах определены основные параметры государственно-правового статуса и системы государственной власти образуемого субъекта РФ. Эти положения требуют самостоятельного исследования. Поэтому отметим только то, что основные государственно-правовые параметры статуса, определенные в официальных предложениях инициаторов образования нового субъекта РФ, связывая государственную власть и по существу не могут быть изменены при производстве последующих процедур. Данное требование вызывает необходимость точного установления момента выдвижения инициативы объединения и ее процессуального окончания, поскольку от этого зависит решение ряда основополагающих вопросов объединительного процесса.

4. В ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. не определяется, с какого момента выдвижение инициативы считается законченным. Поэтому в силу безусловной необходимости участия в образовании нового субъекта РФ всех уровней государственной власти следует признать, что инициатива считается выдвинутой с того момента, когда приняты официальные решения и предприняты определенные действия федерального центра по поводу юридически оформленного предложения заинтересованных субъектов РФ об объединении.

В качестве таковых может рассматриваться уведомление Президентом РФ о полученном предложении Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства РФ, которое предусматривается ч. 3 ст. 19 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. Данное уведомление не есть только формальный акт ин-

формативного характера. Это уведомление означает официальное признание факта получения Президентом РФ предложения инициаторов об образовании нового субъекта и о соответствии данного акта требованиям, предъявляемым законом.

На основании такого признания Президент РФ принимает решение о поддержке официально оформленного предложения об образовании нового субъекта РФ. В этом случае вопрос об образовании выносится на референдумы заинтересованных субъектов РФ (ч. 1 ст. 11 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г.).

Таким образом, в силу процессуальной значимости уведомления Президента РФ в ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. следовало бы закрепить сроки, по истечении которых глава государства должен совершить указанное действие, поскольку с момента уведомления следует процедура принятия решения Президентом РФ о поддержке инициативы образования или о ее отклонении.

Следует подчеркнуть, что ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г. предусматривает высшую форму легитимации общеобязательности согласованных условий и предложений инициаторов объединения. В качестве таковой выступает референдум, проводимый заинтересованными субъектами РФ по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ.

Процедуры референдума представляют собой самостоятельную стадию объединения субъектов РФ. В то же время этот процесс определенным образом связан выраженной инициативой. Исходя из этого отметим, что в формулировке вопроса референдума должно лаконично отражаться существо содержания официально согласованных условий и предложений по объединению субъектов РФ.

В случае одобрения Президентом РФ внесенного на референдум вопроса основные публично-правовые положения статуса нового субъекта РФ, закрепленные в официальных документах и материалах, приобретают обязательную юридическую силу для всех уровней власти. Поэтому в последующих решениях и действиях органов власти данные положения могут конкретизироваться, дополняться, не затрагивая существа их содержания.

Так, существо содержания государственно-правового статуса Пермского края раскрывается в официально представленных предложениях по реализации ст. 10 ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г., легитимированных решениями референдумов Пермской области и КПАО 7 декабря 2003 г.

Одним из основных элементов государственно-правового положения Пермского края является то, что в его составе в границах территории КПАО создается единое административно-территориальное образование с особым статусом — «Коми-Пермяцкий округ». Особый статус округа предопределяет двухуровневую территориальную систему государственной власти — органы государственной власти края и тер-

риториальные органы государственной власти округа.

Согласно ФКЗ № 1 «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 25 марта 2004 г. в Коми-Пермяцком округе (КПО), во-первых, учреждаются органы исполнительной власти округа и вводится пост должностного лица, который осуществляет руководство этими органами (абз. 2 ч. 5 ст. 9); во-вторых, образуется постоянная сессия Пермского краевого суда и постоянное судебное присутствие Арбитражного суда Пермского края (ч. 2 ст. 12); в-третьих, организация местного самоуправления в Пермском крае осуществляется с учетом особого статуса округа (ч. 2 ст. 13), в-четвертых, формируется бюджет округа. Распределение доходов между бюджетом края и бюджетом округа осуществляется в соответствии с законодательством края.

В ФКЗ № 1 от 25.03.2004 г. не определяется возможность формирования представительного органа государственной власти в округе. И с этим вряд ли можно согласиться. Образование этого государственного органа является необходимым, поскольку округ как административно-территориальная единица с особым статусом имеет собственный бюджет. А принятие проекта бюджета и утверждение отчета о его исполнении есть дескрипционное полномочие представительной власти.

Рассмотренные параметры, будучи обусловленные природой особого статуса КПО в составе края, определяют основы организации государственной власти данного территориального образования, кото-

рые подлежат конкретизации в Уставе и законодательстве края.

Вместе с тем накануне референдумов по вопросу об объединении Пермской области и КПО в развитие положений, связанных с официальным выражением инициативы образования нового субъекта РФ — Пермского края, принимается Соглашение заинтересованных субъектов РФ, которым закрепляются существенные дополнения к ранее достигнутому договоренностям. Так, 4 декабря 2003 г., т. е. за три дня до всенародного голосования, Законодательное собрание Пермской области утверждает Соглашение между Пермской областью и КПО о правовом положении Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края<sup>7</sup>.

При этом, исходя из ранее достигнутых договоренностей, указанное Соглашение признает особый административный статус КПО как единой территории (ч. 1 ст. 3). В то же время это положение Соглашения уточняется в ч. 2 ст. 3, согласно которой на территории округа предусматривается создание единого муниципального образования «Коми-Пермяцкий округ» как элемента системы местного самоуправления Пермского края. Это существенное дополнение дезавуирует ранее достигнутые договоренности, официально поддержанные Президентом РФ.

Поэтому не случайно положение об образовании на территории КПО единого муниципального образования, включенное в проект ФКЗ об образовании Пермского края, подготовленного инициаторами объединения, не нашло отражения в принятом парламентом России ФКЗ № 1 от 25.03.2004 г. Тем самым федеральный законодатель выступил гарантом законности объединительного процесса.

<sup>1</sup> № 6-ФКЗ от 17 декабря 2001 г. в редакции № 7-ФКЗ от 31.10.2005 г. (далее — ФКЗ № 6 от 17.12.2001 г.) // СЗ РФ.— 2001.— № 52 (ч. 1); СЗ РФ.— 2005.— № 48.

<sup>2</sup> Подобная модель рассматривается, в частности, В. В. Ивановым. См. его: Автономные округа в составе края, области — феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации». — М., 2002. — С. 115—156.

<sup>3</sup> № 1 ФКЗ от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Российская газета.— 2004.— 26 марта; № 6-ФКЗ от 14 октября 2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // Российская газета.— 2005.— 19 окт.

<sup>4</sup> Способы образования нового субъекта РФ в составе России явились предметом исследования диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук С. В. Нагаевой. См.: *Нагаева С. В.* Конституционно-правовые проблемы изменения состава субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Екатеринбург, 2003.— С. 23—25.

<sup>5</sup> На момент принятия соответствующих решений в регионах никто не сомневался в том, что именно губернаторы краев, областей являются наиболее вероятными претендентами на равноценный пост в новом субъекте РФ. В процессе интеграции территорий эта гипотеза подтвердилась.

<sup>6</sup> Мы не даем оценку настойчивых публичных призывов к объединению субъектов РФ, которые были обращены к области и округу извне и как бы инкогнито. Но, тем не менее, эти призывы были недвусмысленно озвучены в государственных СМИ. Вместе с тем чисто идеолого-политическая подоплека интеграции изначально не вдохновляла, если не сказать большего, региональных лидеров. Нужна была более весомая мотивация. Видимо, таковая не заставила себя долго ждать. И «лед тронулся».

<sup>7</sup> Аналогичный акт был принят и Законодательным собранием КПО.





Жаркенова С. Б.

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Экономическое развитие Казахстана тесно связано с дальнейшим развитием частного предпринимательства. Сегодня можно уверенно говорить о том, что Казахстан прочно утвердился на пути переустройства экономики, совершенствования организационно-правовых форм предпринимательства и методов государственно-правового регулирования предпринимательской деятельности.

Дальнейшее углубление рыночных преобразований характеризуется активным развитием законотворческой деятельности. Закон РК «О частном предпринимательстве» от 31 января 2006 г. стал одним из важнейших нормативных правовых актов в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности.

В процессе осуществления предпринимательской деятельности граждане сталкиваются с различными трудностями. Многие из них связаны с нарушениями законодательства. Распространенной причиной таких нарушений зачастую являются ошибки, допускаемые предпринимателями из-за недостаточного знания норм действующего законодательства.

В Казахстане как суверенном государстве действует национальная система права, включающая традиционные отрасли права: гражданское право, трудовое право, уголовное право, земельное право, административное право и другие. Административное право представляет собой самостоятельную совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере управления. Предметом административно-правового регулирования наряду с различными сферами общественной жизни выступает и сфера осуществления предпринимательской деятельности.

Законодательство Республики Казахстан об административных правонарушениях состоит из Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях и иных нормативных правовых актов. Кодекс РК об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. (далее КоАП РК) — это основной правовой акт,

устанавливающий административную ответственность.

Действующий «рыночный» КоАП РК имеет ряд особенностей: во-первых, в содержание кодекса не включены положения, разграничивающие компетенцию государственных органов управления в области законодательства об административных правонарушениях; во-вторых, кодекс содержит совершенно новые положения, связанные с изменениями в государственном устройстве, экономической системе.

Также необходимо отметить, что положения многих нормативных правовых актов не включены в кодекс и действуют непосредственно. Например, к правонарушениям в области таможенных отношений применяются нормы Таможенного кодекса РК, к правонарушениям в области налоговых отношений применяются нормы Налогового кодекса РК и т. д.

Основные понятия законодательства об административных правонарушениях в основном остались без изменения. Все инструкции, правила, положения, регулирующие вопросы осуществления управления деятельностью предпринимателей с целью учета, контроля и надзора за их деятельностью со стороны государственных органов и должностных лиц, должны соответствовать нормам Кодекса РК об административных правонарушениях.

Следует отметить, что наиболее важными для предпринимателей являются следующие общие положения Кодекса РК об административных правонарушениях:

1) нормы КоАП РК действуют на всей территории Казахстана, и лицо, которое совершило правонарушение на территории Республики Казахстан, будет привлекаться к ответственности по нормам данного Кодекса (административным правонарушением, совершенным на территории

**С. Б. ЖАРКЕНОВА,**  
профессор, к. ю. н., Костанайский  
государственный университет  
им. А. Байтурсынова  
(г. Костанай)



Республики Казахстан, признается деяние, которое начато или продолжилось, либо было окончено на территории Республики Казахстан);

2) лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действовавшего во время совершения этого правонарушения, при этом временем совершения административного правонарушения признается время осуществления указанного деяния независимо от времени наступления последствий;

3) закон, отменяющий ответственность за административные правонарушения или смягчающий меру воздействия, имеет обратную силу, то есть распространяется на правонарушения, совершенные до вступления этого закона в силу;

4) закон, устанавливающий или усиливающий ответственность за административное правонарушение или иным образом ухудшающий положение лица, совершившего правонарушение, обратной силы не имеет;

5) к административной ответственности привлекаются физические и юридические лица;

6) возраст, с которого наступает административная ответственность, — 16 лет;

7) административная ответственность за правонарушения наступает в случаях, если по своему характеру эти правонарушения не влекут за собой уголовной ответственности;

8) наложение административного взыскания на физическое лицо не освобождает от ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, равно как и привлечение к административной ответственности юридического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо.

Что следует понимать под понятием «административное правонарушение»? Согласно ст. 28 КоАП РК административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое Кодексом об административных правонарушениях РК предусмотрена административная ответственность.

Действие или бездействие в административном праве признается деянием. Рассмотрим содержание приведенного определения. Действие — это активное невыполнение обязанности, законного требования; нарушение запрета. Например, нарушение прав охоты, занятие предпринимательской деятельностью без лицензии, прием на работу работников без заключения трудового договора и т. п.

Бездействие — это пассивное невыполнение обязанности. Например, невыполнение правил пожарной безопасности, не-

принятие землепользователем мер по борьбе с сорняками, несоблюдение санитарных правил при производстве продуктов питания и т. п.

Противоправность заключается в совершении действия или бездействия, нарушающего установленные нормы административного права. Виновность означает, что действие или бездействие совершено умышленно или по неосторожности (различают две формы вины: умысел и неосторожность).

Статья 29 КоАП РК определяет совершение административного правонарушения умышленно, если физическое лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало или сознательно допускало наступление этих последствий, либо относилось к ним безразлично. Например, предприниматель, занимающийся торговло-посреднической деятельностью и владеющий торговыми объектами (магазинами), осуществляет без лицензии реализацию алкогольных напитков, хотя общеизвестно, что без официального разрешения государства, то есть лицензии, такие действия запрещены.

Статья 30 КоАП РК определяет совершение административного правонарушения по неосторожности, если физическое лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к нему оснований легкомысленно рассчитывало на их предотвращение, либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя при должной внимательности и предусмотрительности должно было и могло их предвидеть. Например, предприниматель-фермер, являющийся работодателем и имеющий наемных работников, не проводил инструктаж по технике безопасности при работе с ядохимикатами, надеясь на то, что работники знают правила обращения с ядохимикатами, вследствие чего серьезно пострадали неопытные работники.

Кроме физических и юридических лиц к административной ответственности могут привлекаться: должностные лица, предприниматели, иностранные лица, лица без гражданства, несовершеннолетние лица с 16 до 18 лет.

Остановимся более подробно на административной ответственности предпринимателей.

Индивидуальный предприниматель (физическое лицо (гражданин), осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), совершивший административное правонарушение в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, несет ответственность как должностное лицо. Аналогично привлекаются к ответственности и руководители частных коммерческих



организаций (негосударственных юридических лиц).

Привлечение к административной ответственности юридических лиц имеет ряд особенностей. Назовем их:

1) юридическое лицо подлежит административной ответственности, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения установленных правил и норм;

2) если данным юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению;

3) административная ответственность юридического лица будет иметь место, если административное правонарушение фактически совершено, санкционировано (то есть даны конкретные указания или изданы письменные распоряжения, приказы), одобрено органом или лицом, руководящим данной организацией;

4) если в КоАП РК не указано, применяются ли они к физическому или юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении того и другого лица, за исключением случаев, когда по смыслу данных норм они относятся и могут применяться только к физическому лицу;

5) филиалы и представительства юридических лиц, являющиеся самостоятельными налогоплательщиками, привлекаются к административной ответственности

также самостоятельно как юридические лица.

Следует также отметить особенность привлечения к административной ответственности юридических лиц при реорганизации: административная ответственность реорганизованного юридического лица за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Таким образом, административная ответственность — это юридическая ответственность, представляющая собой систему административных взысканий. Она выражается в применении государственными уполномоченными органами или должностными лицами административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение. Основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения, предусмотренного Кодексом об административных правонарушениях Республики Казахстан, а именно противоправность, виновность, наказуемость, причинная связь между административным правонарушением и лицом, совершившим это деяние.





Томилова А. В.  
Григорьева А. П.

## ПРИЧИНЫ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОЙ АВАРИЙНОСТИ

Дорожно-транспортная аварийность относится к классу массовых социальных явлений, то есть таких, которые образуются множеством единичных событий. Каждое из них происходит в силу внешне случайного стечения обстоятельств, но в совокупности они обнаруживают устойчивые связи и отношения, подчиняются строгим закономерностям вероятностного вида. Для аварийности таким единичным событием является дорожно-транспортное происшествие («Дорожно-транспортное происшествие» — событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, груз, сооружения. См.: Правила учета дорожно-транспортных происшествий. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.06.1995 г. № 647).

При этом для характеристики аварийности традиционно используются три показателя: количество дорожно-транспортных происшествий, число погибших и раненых в них людей.

Правилами учета дорожно-транспортных происшествий, которые действуют в настоящее время, определена классификация дорожно-транспортных происшествий, а также по видам, основные положения о порядке сбора информации об этих событиях, утверждается форма учетной карточки дорожно-транспортного происшествия. Согласно им, данные о количестве дорожно-транспортных происшествий, числе пострадавших систематизируются для страны, республики, края, области, города, района и публикуются в сборниках. Анализ этих материалов показывает, что они в основном содержат статистические данные о количестве и видах нарушений, допущенных водителями и пешеходами, поскольку с этим связано практически каждое происшествие. Как следствие, в качестве причины аварийности признается, в первую очередь, недисциплинированность участников дорожного движения. Поэтому главными средствами противодействия аварийности определяются пропаганда дисциплинированного поведения и административно-правовое

воздействие на участников дорожного движения, включая применение административных санкций к нарушителям.

Масштабы такого воздействия весьма велики. Ежегодно в Российской Федерации число административных взысканий, наложенных на водителей, равняется численности автомотопарка.

Не оспаривая значимости дисциплины в столь сложной сфере общественных отношений, каковой является современное дорожное движение, и необходимости применения адекватных мер ответственности к лицам, допустившим правонарушения, прежде всего обратим внимание на необходимость сокращения социальных и экономических потерь, которые наносит обществу и государству аварийность в виде погибших и травмированных. Что же представляет собой этот ущерб, кто является жертвами противоправных действий, нарушителей правил дорожного движения?

Сопоставляя данные о виновности участников дорожного движения отдельных категорий и структуру пострадавших, мы попытались определить следующую зависимость. Практически все пешеходы сами же и становятся жертвами своих нарушений Правил дорожного движения. Число пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях пешеходов примерно в 1,5 раза превышает число пострадавших людей в тех происшествиях, которые возникли из-за нарушений пешеходов. Сопоставление аналогичных данных по отношению к водителям показало, что такая же участь постигла около 50% нарушителей. Что же касается пострадавших пассажиров, то при значительном их числе, особенно раненых, их доля среди виновников дорожно-транспортных происшествий сравнительно невелика (около 3%). Поэтому их в первую очередь нужно считать жертвами чужих противоправных действий, но обязательно учитывать при этом, что примерно 60% пострадавших по вине водителей приходится на долю индивидуальных собственников транспортных средств. То есть жертвами невыполнения ими установленного порядка движения стали их родные и близкие.

Эти выводы имеют предварительный характер, ибо окончательно можно судить только после соответствующих расчетов структуры пострадавших по каждой категории виновных участников дорожного движения, особенно водителей. Однако ни в одном статистическом сборнике такие данные не приводятся, что свидетельствует о явной недооценке выявленных зако-

**Алена Викторовна ТОМИЛОВА,**  
проректор Уральского финансово-  
юридического института  
**Анна Павловна ГРИГОРЬЕВА,**  
аспирантка ЮУрГУ  
(г. Екатеринбург)

71

Административное  
право



номерностей. Между тем отрицать их наличие в принципе невозможно. Это вызывает необходимость по-иному подойти к оценке причинно-следственных связей, существующих в аварийности как массовом явлении.

Констатация положения, что социальный и экономический ущерб, которым принято обосновывать применение мер государственного принуждения в сфере дорожного движения, есть в значительной мере жизнь и здоровье, моральное и материальное благополучие самих правонарушителей и их близких, есть одновременно констатация того, что обеспечение безопасности дорожного движения есть в первую очередь защита людей, участвующих в дорожном движении, от последствий их собственных действий. Отсюда правомерна постановка следующих вопросов. Что такое дорожно-транспортное происшествие как физическое явление, вызванное действиями людей? Что такое нормы дорожного движения, невыполнение которых обуславливает возникновение происшествий? Что заставляет людей, в большинстве своем не имеющих антисоциальных в общепринятом значении этого слова установок, совершать противоправные действия, зная о возможных негативных их последствиях? Ответы на них позволили обосновать те изменения в подходах к обеспечению безопасности дорожного движения, на необходимость которых было указано выше.

В Правилах учета к дорожно-транспортным происшествиям относятся следующие физические процессы: столкновение, опрокидывание транспортных средств, наезд транспортного средства на стоящее транспортное средство, препятствие, пешехода, велосипедиста, гужевого транспорт, животных. В классификации видов выделены также прочие происшествия, к которым относятся, прежде всего, падение пассажира с транспортного средства или в транспортном средстве из-за резкого маневра, падение груза или какого-либо предмета на человека, животное, другое транспортное средство. Поскольку в самом определении дорожно-транспортного происшествия указано еще на два обязательных квалифицирующих признака, а именно: участие механического транспортного средства (МТС) и его движение в момент времени, предшествующий возникновению одного из перечисленных состояний, то можно сделать вывод, что физической причиной возникновения события, называемого дорожно-транспортным происшествием, является нарушение устойчивости или (и) автономности движения механического транспортного средства, что нередко приводит к травмированию и повреждению материальных объектов. Основной характеристикой движения является, как известно, скорость. Манипулируя органами управления транспортного средства, водитель меняет величину и направ-

ление скорости движения таким образом, чтобы были выполнены условия безопасности: обеспечены устойчивость и автономность движения. Происшествие возникает, когда водитель по каким-либо причинам потерял возможность управлять энергией движущегося транспортного средства в соответствии со своими желаниями и волей. Это может быть связано, во-первых, с неправильными воздействиями на транспортное средство водителя, который не сумел скоординировать параметры движения транспортного средства с условиями окружающей его среды; во-вторых, с неправильными действиями других участников движения, поставивших водителя в положение, когда он уже не в состоянии избежать ударного взаимодействия своего транспортного средства с другими объектами; в-третьих, с отказом технических компонентов дорожного движения. Практически во всех этих случаях возникновение происшествия связывается с неправильными действиями водителей и пешеходов.

Принятие участниками дорожного движения решений о необходимых режимах движения управляемых ими транспортных средств или их собственного происходит в условиях высокого уровня неопределенности развития дорожно-транспортных ситуаций. Она задается объективно чрезвычайным динамизмом самого процесса управления, многообразием характеристик транспортных средств и улично-дорожной сети, погодно-климатических условий, а самое главное, необходимостью специальной организации действий участников дорожного движения, основу, которой составляет правовое регулирование их поведения. Стержнем системы правового регулирования являются Правила дорожного движения.

В Правилах содержатся нормы, регламентирующие действия участников движения в наиболее типичных дорожно-транспортных ситуациях: начало движения, обгон, остановка и стоянка, проезд перекрестков и т. п. Правилами предусмотрено также, что на отдельных участках улично-дорожной сети или по отношению к отдельным категориям транспортных средств или участников движения может осуществляться дополнительная регламентация, информация о которой доводится до участников движения с помощью технических средств регулирования дорожного движения — дорожных знаков, линий разметки, светофоров. Большая часть содержащихся в Правилах норм регламентирует ограничения скорости и направления движения. Анализ статистических данных о дорожно-транспортных происшествиях за многие годы показывает, что из всех происшествий, вызванных нарушениями водителей, более 75% произошло из-за превышения скорости, нарушения правил обгона, выезда на полосу встречного движения, нарушения пра-



вил стоянки, маневрирования, проезда перекрестков, несоблюдения дистанции, неподчинения сигналам регулирования, требований дорожных знаков и разметки. Для пешеходов наиболее характерными нарушениями были переход через проезжую часть в неустановленном месте (45,5% всех дорожно-транспортных происшествий по вине пешеходов), неожиданный выход из-за транспортных средств, сооружений, деревьев и т. п. (23%), неподчинение сигналам регулиро-

вания дорожного движения (5,5%). При совершении нарушений, ставших причиной дорожно-транспортных происшествий, 23,9% водителей и 22,6% пешеходов находились в состоянии опьянения. Чем вызвано такого рода массовое поведение людей, которое приводит к большим потерям, прежде всего для них самих, а иногда и к смертельному исходу? Ответ на этот вопрос, по нашему мнению, можно получить, если рассмотреть социальную сущность дорожного движения.





Базаров Р. А.

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ

Знание детерминантного комплекса факторов, способствующих совершению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, имеет важное значение для криминологической профилактики. К сожалению, в оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов не всегда уделяется должное внимание анализу типичных для данного вида преступлений детерминант, способствующих их совершению.

Между детерминантами, способствующими совершению наркопреступлений, с одной стороны, и другими элементами криминологической характеристики (например, личностью наркопреступника, мотивационными особенностями, способом совершения преступления) — с другой, существует достаточно жесткая корреляционная взаимосвязь и взаимозависимость.

К наиболее типичным детерминантам, способствующим совершению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, следует, прежде всего, отнести:

— нарушение правил оборота наркотических средств (правил производства, изготовления, переработки, хранения, учета, отпуска, реализации, продажи, распределения, перевозки, пересылки, приобретения, использования, ввоза, вывоза, уничтожения наркотических средств), инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств, культивирования растений, используемых для производства наркотических средств;

— несвоевременное, некачественное, неполное проведение проверок по фактам вышеназванных нарушений;

— несвоевременное документальное и фактическое списание веществ, пригодных для изготовления наркотиков, срок годности которых истек (хранение просроченных такого рода веществ, контроль за использованием и хранением которых порой осуществляется не в полном объеме);

— отсутствие должного уровня право-воспитательной, разъяснительно-профилактической работы по предупреждению фактов изготовления, хранения, сбыта наркотических средств;

— недостаточный уровень целенаправленного криминологического-профилактического воздействия со стороны органов внутрен-

них дел, а также специализированного федерального ведомства в лице органов Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков;

— слабое профилактическое взаимодействие сотрудников органов внутренних дел, органов Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков с предприятиями — изготовителями химических веществ, с продавцами магазинов химических реактивов, а также с должностными и иными материально-ответственными лицами химических складов и организациями, реализующими химические вещества, с целью проверки получателей этих веществ. Сотрудникам вышеназванных органов необходимо, используя предоставленные законом возможности, осуществлять комплекс мер профилактической направленности, связанных в том числе с проверкой коммерческих организаций и частных лиц, занимающихся реализацией химических реактивов, при получении информации о нарушении порядка реализации химических веществ проводить проверку и осуществлять их розыск в целях пресечения фактов приготовления к наркопреступлению;

— бездействие граждан, узнавших о незаконном изготовлении, хранении и сбыте наркотических средств, несвоевременное их обращение в правоохранительные органы. Сотрудникам органов внутренних дел, особенно участковым уполномоченным милиции, сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних, органов Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков необходимо выявлять таких лиц, которые могут оказать помощь в установлении обстоятельств, связанных с механизмом совершения наркопреступления, с факторами, способствовавшими его совершению;

— не всегда своевременное и эффективное принятие правоохранительными органами мер профилактического и правоприменительного характера по заявлениям

**Рустам Ахтамович БАЗАРОВ,**  
заместитель декана юридического  
факультета ЧелГУ, заслуженный юрист  
России, профессор, д. ю. н.  
(г. Челябинск)



граждан о противоправном поведении лиц, связанном с незаконным оборотом наркотических средств. Сотрудники органов внутренних дел, подразделений Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков должны тщательно рассматривать все поступающие от граждан заявления о фактах криминального наркобизнеса;

— отсутствие ограничений на специальную литературу, в которой содержатся методики синтеза наркотических средств. Представляется, что такая литература должна иметь ограниченное распространение для соответствующих категорий работников с соблюдением требований по обеспечению сохранности служебной тайны;

— широко распространенная контрабанда наркотических средств;

— недостаточная охрана складских помещений организаций, где находятся химические вещества, используемые для изготовления синтетических наркотических средств, железнодорожных цистерн и контейнеров, из которых совершаются хищения данных веществ для дальнейшего их использования при изготовлении наркотических средств;

— сложность получения информации в криминальной среде в отношении лиц, занимающихся изготовлением наркотических средств;

— оказание содействия специалистами в области химии из корыстных побуждений лицам, занимающимся изготовлением наркотических средств, в приобретении необходимых для этого химических веществ, оборудования, в получении методик изготовления синтетических видов наркотиков, в даче консультаций, в подыскании мест их изготовления, хранения, более выгодного и безопасного места сбыта, в подборе соучастников;

— отсутствие должного взаимодействия между правоохранительными органами и между подразделениями внутри каждого из них при осуществлении профилактической деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению незаконного оборота наркотических средств.

Важно отметить, что меры по устранению детерминант, способствующих совершению преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств (профилактическая работа в трудовых коллективах, внесение представлений по устранению указанных обстоятельств и контроль за их исполнением, привлечение к уголовной ответственности; устранение этих обстоятельств в ходе предварительного расследования), должны приниматься в рамках как профилактической деятельности, так и процессуальной — по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным производством наркотических средств.

Вряд ли возможно реально противодействовать преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств, конкретным фактам наркопреступлений, если органами внутренних дел, Федераль-

ной службы по контролю за оборотом наркотиков не будут устанавливаться обстоятельства, способствовавшие совершению преступлениям.

Профилактическая деятельность правоохранительных органов осуществляется как в отношении неопределенно большого круга лиц (общая профилактика), так и в отношении конкретных лиц, от которых, судя по их антиобщественному поведению, можно ожидать совершения наркопреступления (индивидуальная профилактика), либо в отношении лиц, уже совершивших наркопреступление (индивидуальная антирецидивная профилактика).

Выборочный анализ уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, показал, что во многих случаях специальные профилактические мероприятия практически не проводились в процессе предварительного расследования. Такая практика неоправданна, так как эффективность профилактических мер зависит от оперативности их применения и в отношении лиц, совершивших преступление, которые подвергнуты уголовному преследованию.

Сотрудники органов внутренних дел, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств должны выявлять детерминанты, способствующие совершению преступлений, на всех этапах предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия, а также расследования преступлений (то есть не только с момента появления оснований для возбуждения уголовного дела и до окончания предварительного расследования, поскольку профилактическая работа не ограничена установленными законом процессуальными сроками).

Явно ошибочным представляется мнение, бытующее порой среди сотрудников следственных подразделений, что якобы в процессе предварительного расследования нет необходимости заниматься профилактической деятельностью. Думается, что вряд ли представляется возможным установить истину по делу без исследования факторов, способствовавших совершению наркопреступления.

Сотрудникам правоохранительных органов важно обращать внимание, в частности, на орудия совершения преступления — незаконного изготовления наркотических средств. При обращении должного внимания на самодельные орудия наркопреступления сотрудникам правоохранительных органов предоставляется возможность определить предметы, инструменты, которые могли быть использованы для их изготовления, установить места приобретения отдельных частей таких орудий преступления.

В профилактических целях в организациях, где хранятся, реализуются химические вещества, которые могут быть использованы для незаконного изготовления наркотических средств, необходимо осуществлять проверки правильности хране-







ния бланков строгой отчетности, печатей, штампов. Выборочный анализ уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, показал, что в некоторых организациях используются бланки строгой отчетности, не имеющие надежных защитных средств.

При профилактических беседах с гражданами важно устанавливать факты бездействия со стороны правоохранительных органов на заявления граждан о подозрительном поведении соседей, знакомых, о нарушениях на химическом производстве технологических процессов, о хищении химических веществ и элементов оборудования, о необычном запахе, исходящем из жилого помещения, о ненадлежащей организации пропускного режима организаций, о небрежном хранении химического оборудования. Также необходимо стремиться к тому, чтобы выявить обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений в сфере криминального наркобизнеса: источник получения сведений о факторах, облегчающих совершение преступлений; действия по созданию благоприятной криминальной обстановки; получение консультаций о конспирации преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств.

Особое внимание следует уделить разъяснению правовых вопросов отнесения тех или иных веществ к категории наркотических средств. Сотрудники правоохранительных органов должны вносить представления руководителю соответствующей организации о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению наркопреступления, например, дополнить должностную инструкцию новыми положениями.

В целях организации эффективной профилактической работы по предупреждению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, сотрудники правоохранительных органов должны владеть информацией о расположенных на территории района организациях, использующих в технологическом процессе химические вещества, наркотические средства, или легально занимающихся их производством, переработкой, хранением, реализацией, перевозкой, а также об аптеках, лечебных и иных учреждениях, хранящих и использующих наркотические средства.

При проведении профилактических осмотров транспортных средств, помещений важно уделять внимание предметам, которые могут быть использованы при подготовке, совершении и сокрытии следов преступлений в сфере криминального оборота наркотических средств. При этом следует обращать скрупулезное внимание на выяснение источника происхождения орудий преступления и выявлять хищения предметов, используемых для изготовления наркотических средств, обращаться к руководству организаций с рекомендациями о повышении эффективности работы их охранных служб.

Детерминанты, способствовавшие совершению преступлений в сфере криминального оборота наркотических средств, могут быть выявлены, в частности, при проведении судебно-химической, судебно-медицинской, пожарно-технической экспертизы. Перед экспертом следует специально ставить самостоятельные вопросы не только о причинах произошедшего, но и о профилактических мероприятиях, необходимых для своевременного выявления подобных причин и оказания на них позитивного профилактического воздействия. Эксперт вправе давать заключение в пределах своей компетенции, в том числе и по вопросам, хотя и не поставленным в соответствующем постановлении, но имеющим отношение к предмету исследования. Поэтому, если следователь не поставил вопрос о разработке профилактических мероприятий для устранения отдельных обстоятельств, способствовавших совершению преступления, то эксперт по своей инициативе вправе в своем заключении предложить провести такие мероприятия.

К сожалению, насколько об этом можно судить по результатам выборочного изучения материалов уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, экспертизы для разработки предложений по профилактике преступлений практически никогда не назначаются, а следовательно, и не проводятся. По результатам анкетного опроса установлено, что  $\frac{2}{3}$  следователей никогда не получали таких предложений от экспертов. Специалистами справедливо в этой связи отмечается, что изменение ситуации по этому вопросу в лучшую сторону видится в налаживании более тесных служебных контактов между экспертными учреждениями и правоохранительными структурами в части информирования о результатах проделанной работы по предложениям профилактического характера<sup>1</sup>.

Одним из направлений профилактики преступлений в сфере криминального оборота наркотических средств является обобщение оперативно-служебной, профилактической деятельности органов внутренних дел, подразделений Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств практики раскрытия, расследования преступлений в сфере криминального наркооборота.

Такая работа позволяет провести анализ и оценку профилактической практики правоохранительных органов, выявить наиболее типичные ошибки в этой области, их причины, наметить меры, направленные на устранение недостатков, сформулировать предложения по совершенствованию предупредительной деятельности в отношении преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств.

Как известно, в прежнем Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР предусматривалась самостоятельная правовая нор-

ма, обязывавшая правоохранительные органы выявлять причины и условия, способствующие совершению преступления, и принимать меры по их устранению. В этой связи следует более четко закрепить эту обязанность устанавливая причины и условия, способствующие совершению преступления, и в ныне действующем уголовно-процессуальном законодательстве, а также в других законах, нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность правоохранительных органов. Представляется важным закрепить эту обязанность в отношении абсолютно всех правоохранительных органов и всех их сотрудников независимо от конкретной занимаемой должности, связанной с предупреждением, выявлением, пресечением, раскрытием и расследованием преступлений и других правонарушений. Такое положение закона в сочетании с осознанием особой важности профилактического направления деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств позволит обеспечить не только всесторонность и полноту предварительного расследования, но и поможет соответствующему должностному лицу быстрее принять меры по устранению причин и условий, различного рода иных обстоятельств, способствовавших совершению преступления.

Большое значение для криминологической профилактики преступлений в сфере криминального оборота наркотических средств имеет разработка современных технических средств и методов обнаружения наркотических средств. Это связано с появлением на криминальном наркорынке как в нашей стране, так и во многих зарубежных странах новых синтетических наркотиков и их аналогов.

Технические средства обнаружения синтетических наркотических средств должны отвечать следующим требованиям:

— эффективность и оперативность обнаружения следов наркотических средств на одежде и иных предметах;

— надежность в эксплуатации в различных климатических условиях (что представляется особенно важным в условиях Уральского и Сибирского регионов, например, в январе 2006 г. в целом ряде субъектов Российской Федерации, расположенных в данных регионах, температура атмосферного воздуха доходила до сорока градусов мороза, а в отдельных районах — до пятидесяти градусов ниже нуля);

— относительная доступность по стоимости;

— безопасность эксплуатации, как для тех, кто применяет техническое средство, так и для тех, в отношении кого оно применяется;

— наличие официальной сертификации.

К сожалению, в ряде случаев передовые технологии не находят применения в практической деятельности правоохрани-

тельных органов по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, что причиняет огромный ущерб обществу, конкретным семьям, отдельным людям, который оценивается не столько деньгами, а самым ценным и дорогим, что есть у человека — здоровьем и человеческими жизнями.

К сожалению, некоторые криминологические, технические, правовые научные разработки остаются невостребованными. И здесь невольно можно согласиться с теми, кто полагает, что эта ситуация складывается порой из-за того, что кое-кому в погоне невыгодно проявлять активность в деле противодействия наркопреступности.

Начиная с 2003 г. работников таможен стали вооружать современными техническими средствами. Для этого совет директоров Международного банка реконструкции и развития выделил кредит в размере 140 млн долларов США на развитие информационной системы. Проект рассчитан на 2003—2008 гг.<sup>2</sup>

Думается, что назрела настоятельная необходимость в установлении камер видеонаблюдения, предназначенных для круглосуточного контроля за местами массового скопления людей (на площадях, рынках, в учебных заведениях, в организациях). Это позволит предотвращать преступления различных видов — и террористической направленности, и так называемые карманные кражи, и в сфере незаконного оборота наркотических средств, эффективнее и оперативнее их раскрывать.

При этом усилия специалистов необходимо направлять не только на совершенствование существующих и создание новых технических устройств, но и на изучение способности животных, насекомых реагировать на присутствие наркотиков.

Для обнаружения наркотических средств часто используются собаки различных охотничьих и иных служебных пород: овчарки, спаниели и др. В России применяют два метода дрессировки собак, направленных на обнаружение наркотических средств:

1) вкусопоощрительный, основанный на условно-рефлекторной деятельности;

2) метод «фетиша», при котором собаке после обнаружения ею наркотика подкладывают вместо него любимый предмет. Таким образом устанавливается ассоциативная связь «запах — любимый предмет» и собака ищет источник запаха, связанный с «фетишем», так как у нее формируется игровое (с элементами охотничьего) поведение.

Дрессировка собак, их подготовка к поиску наркотических средств, поддержание в должной профессиональной форме и содержание — дорогое и хлопотное дело. Однако, как показывает опыт работы кинологической службы Управления уголовного розыска ГУВД Челябинской области (начальник центра кинологической службы подполковник милиции Серге-





жин С. Г., большой опыт воспитания и дрессировки служебных собак приобрел в период многолетней службы в пограничных войсках после окончания Алма-Атинского высшего пограничного командного училища КГБ СССР), использование собак при поиске наркотических средств эффективно по двум причинам:

— служебная собака незаменима, например, при досмотре несопровождаемых грузов, общественного транспорта и труднодоступных мест;

— присутствие собаки служит катализатором стрессового состояния для лиц, незаконно перевозящих наркотические средства, что обуславливает большую возможность выявить таких лиц из общего потока пассажиров.

В настоящее время разработаны новые методики дрессировки собак на обнаружение новых видов синтетических наркотических средств.

«В ряде стран для поиска наркотиков применяют и других животных, например, львов (Венесуэла), мангуст (Шри-Ланка).

В ряде стран ведутся работы в области химии и биологии, направленные на изучение возможностей по обнаружению наркотиков не только с помощью животных, но и насекомых, бактерий. По мнению Дж. Дотла, у мух и бактерий самое лучшее обоняние среди живых существ, а с помощью дафний можно обнаружить мельчайшие примеси наркотических веществ даже в воде»<sup>3</sup>.

Следует более активно использовать современные способы идентификации личности. Наиболее перспективными способами идентификации личности считаются:

— идентификация по антропометрическим характеристикам личности;

— идентификация по электронной цифровой подписи.

Сотрудники органов внутренних дел, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств и руководители организаций должны выявлять возможные каналы утечки служебной информации.

Определенный научно-практический интерес представляет опыт США по предупреждению незаконного оборота наркотических средств. В ноябре 1988 г. в США был принят федеральный закон «О контроле за торговлей наркотиками и различными химическими препаратами». Согласно этому закону, все организации, изготавливающие, реализующие и получающие химические препараты, контролируемые государством, должны документировать свою деятельность и уведомлять полицию обо всех сомнительных сделках. Сотрудники подразделений по борьбе с наркобизнесом наделены правом приостановления ввоза или вывоза химических препаратов, которые не предназначены для правомерного использования в медицинских, коммерческих и научных целях. В большинстве штатов США приняты нормативные правовые акты, регулирующие обращение хими-

ческих веществ, необходимых для синтеза контролируемых веществ<sup>4</sup>. В этих нормативных правовых актах можно выявить ряд общих норм, свойственных большинству штатов, и обнаружить специфические особенности, присущие одному или ряду штатов. Общие нормы касаются регистрации физических и юридических лиц, продающих, распространяющих или перевозящих химические препараты (в каждом штате свой перечень контролируемых препаратов, установленный департаментом здравоохранения или юстиции штата), учета химических препаратов, представления в органы юстиции штата отчетов по сделкам, фиксации установочных данных о покупателе химических препаратов.

Для каждого штата характерны свои сроки направления отчетов по заключенным сделкам. Так, в штате Пенсильвания физическое или юридическое лицо, которое продает, распространяет или перевозит любой из 32 химических препаратов, подлежащих государственному контролю, направляет ежеквартально отчет по сделкам в соответствующий департамент штата.

В штатах Гавайи, Миннесота, Миссури, Калифорния, Колорадо, Техас и некоторых других такие отчеты направляются не позднее чем за 21 день до доставки груза, в Орегоне — за 10 дней, в Юте — за 5 дней.

В штате Вашингтон отчеты направляются в фармацевтический департамент не позднее чем за 21 день до получения химических веществ в пределах штата и за 14 дней, если получатель препаратов находится за пределами штата.

В штате Техас установлен двухлетний срок хранения документации об учете химических препаратов.

Условиями, способствующими совершению преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, является слабая профилактическая работа правоохранительных органов в образовательных учреждениях всех уровней, в организациях по установленным и готовящимся фактам незаконного изготовления, производства, хранения, сбыта, перевозки, пересылки наркотиков, а также распространение в некоторых средствах массовой информации не только фактов их изготовления, но и сведений о технологии их изготовления, о стоимости изготовленного и изъятого наркотического средства, длительности деятельности подпольной лаборатории, получении больших денежных сумм от сбыта и контрабанды наркотических средств. Все эти сведения в определенной мере влияют на мотивацию действий в сфере незаконного оборота наркотических средств.

В связи с тем, что в Интернете иногда описываются методики изготовления синтетических наркотиков, представляется необходимым осуществлять их контроль. Для этого необходимо установить специальные фильтры и очищать потоки информации, которые имеются в Интернете.

До создания таких фильтров органам внутренних дел, подразделениям Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств необходимо отслеживать в Интернете информацию об изготовлении, продаже наркотических средств<sup>5</sup>.

Одной из эффективных профилактических мер является установление тесных контактов сотрудников правоохранительных органов с профессорско-преподавательским составом высших учебных заведений, осуществляющих подготовку специалистов в области медицины, химии, с руководителями научно-исследовательских учреждений, бывшими сотрудниками правоохранительных органов, работающими в охранных и частных детективных организациях, оказывающих соответствующие охранные услуги медицинским учреждениям, продавцам химических реактивов, охраняющим порядок в клубах, ресторанах, с целью выявления лиц криминально-наркотической направленности.

К важным мерам профилактики незаконного оборота наркотических средств следует отнести направления запросов в Российское бюро Интерпола о предоставлении сведений о раскрытии и расследовании преступлений в сфере криминального наркобизнеса, о появившихся новых синтетических наркотиках и способах их изготовления, принятие участия в международных конференциях.

Важной мерой криминологической профилактики преступлений является проведение индивидуальных профилактических бесед. Сотрудникам органов внутренних дел, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков следует проводить беседы с лицами, которые, судя по их поведению, имеют склонность к совершению преступлений в сфере криминального оборота наркотических средств. До проведения такой беседы сотрудникам правоохранительных органов необходимо собрать максимум информации о личности таких граждан, их поведении, ближайшем окружении: биографические сведения, данные о наличии судимости, привлечении к уголовной ответственности, сведения об образе жизни, интересах, круге знакомых, чертах характера, материальном положении (такие данные можно получить по месту его жительства, работы, в типичных местах проведения досуга).

В начале индивидуальной профилактической беседы сотрудник должен задать вопросы об образе жизни, связях лица, затем сообщить, что правоохранительным органам известно о его криминальных интересах в сфере незаконного оборота наркотических средств, разъяснить негативные последствия, которые могут для него наступить в случае его участия в совершении наркопреступления.

Тактически более правильно предоставить профилактируемому лицу возможность самостоятельно ознакомиться и проанализировать соответствующие уголовно-

правовые нормы об ответственности за незаконный оборот наркотических средств. Это иногда может произвести позитивный психологический эффект на криминально активного гражданина.

При наличии оснований полагать, что лицо уже осуществило определенные действия, направленные на совершение наркопреступления, сотрудники правоохранительных органов должны разработать меры по пресечению дальнейшего его криминального поведения.

Особое внимание следует уделять находящимся на обслуживаемой территории организациям, занимающимся законным производством наркотических средств или их аналогов, использующих их в научных целях, а также аптекам и лечебно-профилактическим учреждениям, хранящим и применяющим наркотические средства в медицинских целях.

Органы Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков обязаны проводить повседневную, скрупулезную профилактическую работу по предупреждению незаконного оборота наркотических средств и их аналогов, а также осуществлять действенный контроль за деятельностью юридических лиц (независимо от форм собственности) и индивидуальных предпринимателей в области производства, изготовления, переработки, хранения, учета, отпуска, реализации, продажи, распределения, перевозки, пересылки, приобретения, использования, ввоза, вывоза, уничтожения наркотических средств и их аналогов<sup>6</sup>.

К мерам профилактического характера относится также изучение сотрудниками органов внутренних дел, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков:

— специальной криминологической и уголовно-правовой литературы по вопросам противодействия криминальному обороту наркотических средств<sup>7</sup>;

— диссертационных исследований по проблемам совершенствования мер противодействия незаконному обороту наркотических средств<sup>8</sup>;

— экспонатов, находящихся в музеях органов внутренних дел;

— информации, полученной от специалистов в области химии, фармацевтов.

Особое внимание в профилактике преступлений в сфере криминального наркобизнеса должно быть уделено контролю за химическими веществами, применяемыми при изготовлении синтетических наркотических средств. Контроль за такими химическими веществами является составной частью мер предупреждения их утечки в криминальную сферу. В связи с этим необходимо развивать сотрудничество с правоохранительными органами других государств с целью обмена информацией о химических веществах, используемых при незаконном изготовлении наркотических средств.





28 марта 2001 г. Комиссия ООН по наркотическим средствам приняла резолюцию, содержащую призыв к сотрудничеству между странами в деле контроля за поставками химического вещества пиперональ-метил-кетон (ПМК), которое является основным ингредиентом (химическим прекурсором) при изготовлении синтетического наркотика МДМА (экстези). Согласно Конвенции ООН 1988 г. о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, ПМК входит в категорию запрещенных к открытой продаже химических веществ. Однако власти разных стран отмечают рост конфискуемых международных поставок этого вещества, что является свидетельством

продолжающегося распространения синтетических наркотических средств типа экстези<sup>9</sup>.

Эффективность работы по криминологической профилактике преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств во многом зависит от уровня взаимодействия между разными службами и подразделениями органов внутренних дел, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, иными государственными учреждениями, гражданами и средствами массовой информации. Только при этом условии можно достичь положительных результатов в предупреждении преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств.

<sup>1</sup> Смирнова С. А. Организационно-тактические проблемы развития судебно-экспертной деятельности (по материалам Северо-Западного регионального центра судебной экспертизы Министерства юстиции Российской Федерации). Дис. ... докт. юрид. наук.— СПб., 2002.

<sup>2</sup> Булдаков В., Матонина Л. На терроризм — с прибором // Аргументы и факты.— 2003.— № 37.

<sup>3</sup> Рогатых Л. Ф., Стрельченко Э. Г. Борьба с контрабандой наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ.— СПб., 2004.— С. 75.

<sup>4</sup> Воробьев И. А., Князев В. В. Некоторые аспекты борьбы с незаконным оборотом наркотиков за рубежом.— М., 1995.— С. 8—9.

<sup>5</sup> Так, например, в 2004 г. по представлению правоохранительных органов был закрыт сайт, на котором содержалась информация о различных видах наркотических средств и происходило виртуальное общение потребителей.

<sup>6</sup> Вопросы о лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических средств, регламентируется постановлением Правительства РФ от 21 июня 2002 г. «О лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (с последующими изменениями и дополнениями) // Правовые основы деятельности органов Госнарконконтроля. Сборник документов / Сост. В. С. Овчинский.— М., 2004.— С. 131.

<sup>7</sup> См., напр.: Абдиров М. Уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями, связанными с наркотиками.— Алматы, 1998; Андреева Л. А. Уголовно-правовое противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ.— СПб., 1998; Алмазов Б. Н., Грицаенко П. П., Ружников Ю. Н. Социальные и правовые аспекты профилактики наркозависимости.— Екатеринбург, 1999; Гасанов Э. Г. Борьба с наркотической преступностью.— М., 2000; Драган Г. Н., Калачев Б. Ф. Наркомания и наркобизнес: выявление и пресечение незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.— М., 1998; Любавина М. А. Уголовно-правовое противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ.— СПб., 2000; Майоров А. А., Малинин В. Б. Наркотики: преступность и преступления.— СПб., 2002; Мусаев А. Н., Сбирунов П. Н., Целинский Б. П. Противодействие незаконному обороту наркотических средств.— М., 2000; Прохорова М. Л. Наркотизм: уголовно-правовое и криминологическое исследование.— СПб., 2002; и др.

<sup>8</sup> Так, например, в докторском диссертационном совете при Уральской государственной юридической академии (председатель совета — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Козаченко И. Я.) была защищена в декабре 2004 г. докторская диссертация по проблемам противодействия незаконному обороту наркотических средств председателем Коллегии по уголовным делам Свердловского областного суда В. Н. Курченко, в которой разработаны предложения и рекомендации, направленные на совершенствование профилактической деятельности, уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

<sup>9</sup> Антонян Ю. М., Князев В. В. Борьба с незаконным оборотом наркотиков за рубежом.— М., 1999.— С. 17—25.





## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УБИЙСТВО ПРИ ПРЕВЫШЕНИИ ПРЕДЕЛОВ НЕОБХОДИМОЙ ОБОРОНЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Современное законодательство зарубежных стран традиционно подчеркивает общественную полезность оборонительных действий. Уголовные законы большинства стран содержат нормы о необходимой обороне и о превышении ее пределов, которые, как правило, закреплены в их Общей части.

Как представляется, чрезвычайно интересные положения содержатся в уголовных кодексах ФРГ, Австрии, Швейцарии, Польши. В частности, законодатель не признает преступлением причинение вреда при превышении пределов необходимой обороны, которое произошло вследствие страха, возбуждения либо замешательства<sup>1</sup>. При таком подходе «уголовно-правовая норма учитывает то особое психическое состояние, в котором может находиться обороняющийся, например, при внезапном нападении»<sup>2</sup>, что чрезвычайно важно при определении пределов правомерности необходимой обороны.

В то же время нормы об ответственности за причинение вреда при превышении пределов необходимой обороны в законодательстве большинстве стран отсутствуют. Вопрос об ответственности решается, видимо, исходя из общих правил.

В частности, в § 32 УК ФРГ нет указаний на признаки превышения пределов необходимой обороны. По справедливому замечанию А. А. Малиновского, из диспозиции статьи «остается непонятным вопрос, при каких именно обстоятельствах лицо, превышающее пределы необходимой обороны, будет подлежать наказанию»<sup>3</sup>.

В связи с этим проблема оценки действий в качестве превышения пределов необходимой обороны до настоящего времени остается дискуссионной. Различные авторы называют два вида такого превышения: 1) несоответствие способов, средств защиты тяжести нападения и 2) нарушение принципа наличности посягательства (преждевременная или запоздалая защита)<sup>4</sup>.

Особый интерес вызывают трактовки правомерности причинения любого вреда при необходимой обороне, которые содержатся в уголовном законодательстве Франции и США. Более конкретным в этом плане является принцип соразмерности.

В современном зарубежном законодательстве он выражается в двух формах с помощью 1) перечневой казуальной системы; и 2) простого указания на определенную соразмерность каких-либо признаков защиты и посягательства.

Обе эти формы определения интенсивного предела необходимой обороны содержатся в действующем уголовном законодательстве Франции. В частности, Уголовный кодекс Франции 1992 г. в ст. 122-5 определяет, что: «Не подлежит уголовной ответственности лицо, которое при необоснованном посягательстве на него самого или на других лиц совершает в это же время действие, продиктованное необходимостью законной обороны себя или других лиц, за исключением случаев несоответствия между используемыми средствами защиты и серьезностью посягательства»<sup>5</sup>. Таким образом, интенсивный предел допустимой обороны сводится к определенному соотношению средств защиты и серьезности посягательства. Однако такая законодательная форма определения допустимого вреда имеет существенный недостаток — это оценочность используемых признаков и, как следствие, отсутствие четких критериев отграничения необходимой обороны от случаев ее превышения.

Кроме того, обеспечивая гражданам абсолютную защиту их основных благ, французское законодательство использует перечневую (казуальную) систему регламентации интенсивного предела необходимой обороны. Такой способ определения допустимого вреда обороны, как показывает анализ истории развития зарубежного законодательства, прошел испытание временем и остается наиболее эффективным в современном зарубежном уголовном законодательстве. Сущность его, как уже указывалось, заключается в выделении круга посягательств, характер и степень общественной опасности которых обуславливает в случае необходимости причинить любой вред лицу, их совершающему, вплоть до лишения его жизни. В ст. 122-6 УК Франции, например, установлено, что: «считается действующим в состоянии правомерной обороны тот, кто совершает действие: 1) чтобы воспрепятствовать ночью проникновению в жилое помещение путем взлома, насилия или хитрости; 2) чтобы защитить себя от преступников, совершающих воровство или грабеж с применением насилия»<sup>6</sup>.

Э. В. КАБУРНЕЕВ,  
кандидат  
юридических наук





Развернутую норму, определяющую пределы необходимой обороны, содержит и уголовное законодательство США. Американские законодатели, определяя условия правомерности необходимой обороны, акцентируют внимание на детализации пределов применения насилия в целях обороны. При определении интенсивного предела защиты используется перечневая система. В частности, все посягательства делятся на две группы. При защите от первой группы, которая четко определена в законе, можно применять «смертельную физическую силу», а при обороне от второй группы (посягательств, не указанных в ст. 35 УК Нью-Йорка) разрешается применять любую физическую силу за исключением «смертельной». Закон определяет посягательства и предписывает использовать физическую силу той или иной степени тяжести на основании принципа соразмерности. В пределах же дозволенного граждане сами, исходя из конкретных обстоятельств совершаемого посягательства, используют обуславливаемый этими обстоятельствами посягательства тот или иной способ защиты. Так, Уголовный кодекс штата Нью-Йорк в ч. 2 § 35.15 ст. 35 разрешает обороняющемуся лицу применять смертельную физическую силу, если оно разумно полагает, что другое лицо:

1) применяет или вот-вот начнет применять смертельную физическую силу;

2) совершает или пытается совершить похищение человека, насильственное половое сношение (изнасилование) или ограбление,

3) совершает или пытается совершить бэрглэри («бэрглэри» означает незаконное проникновение в помещение или отказ покинуть его с намерением совершить преступление — § 140.20);

4) совершает или покушается на совершение поджога (§ 35.20)<sup>7</sup>.

Отдельную норму американское законодательство посвящает определению пределов применения насилия в целях защиты собственности и жилища. Причем проводится разграничение защиты движимого и недвижимого имущества. Анализируемый Уголовный кодекс в ст. 35 содержит специальный параграф 35.20 «Оправдывающее обстоятельство, применение физической силы для защиты помещения и любой недвижимости, а также для защиты лица в ходе совершения бэрглэри», в котором подробно изложены пределы правомерного использования насилия для защиты недвижимости. В частности, в ней указывается, что «любое лицо может применить физическую силу к другому лицу, если оно разумно полагает, что это необходимо для предотвращения или пресечения того, что ... представляет собой совершение или покушение на совершение преступления, связанного с причинением ущерба помещению и любой недвижимости. Оно может применить физическую силу любой степени тяжести, кроме смертельной физической силы, которая ...

необходима для данной цели, и оно может применить смертельную физическую силу, если, как оно разумно полагает, она необходима для предотвращения или пресечения совершения поджога»<sup>8</sup>.

Регламентируя пределы обороняемого имущества УК Нью-Йорка в § 35.25, ст. 35 закрепляет следующие положения: «Лицо может применить физическую силу к другому лицу, за исключением смертельной физической силы, тогда и в такой степени когда и насколько, как оно разумно полагает, это необходимо для предотвращения или пресечения того, что ... представляет собой совершение или попытку совершения таким другим лицом кражи либо причинение или попытку причинения им уголовно-наказуемого ущерба имуществу, но не такому, каким является помещение и любая недвижимость»<sup>9</sup>.

Таким образом, в Уголовном кодексе штата Нью-Йорк указаны два вида пределов причинения вреда — это применение физической силы или смертельной физической силы. Основываясь на принципе соразмерности, закон допускает применение той или иной силы в зависимости от характера и степени общественной опасности конкретных видов посягательств.

В целом, обобщая характеристику зарубежного законодательства, можно заключить, что в нем преобладает перечневая (казуальная) система определения интенсивного предела необходимой обороны, основанная на принципе соразмерности.

Временной предел необходимой обороны в современном зарубежном законодательстве в большинстве случаев устанавливается в самом законе. Как правило, особо акцентируется внимание на начальном моменте защиты. Поскольку введенное Каролиной положение, допускающее оборону не только в момент начала посягательства, но и при его непосредственной угрозе, обеспечивает гарантии осуществления эффективной защиты. Это положение сохранено и в современном зарубежном законодательстве. В частности, Уголовное уложение Японии, например, допускает оборону «от непосредственно грозящего неправомерного нанесения ущерба какому-либо праву... (ст. 36)»<sup>10</sup>.

Уголовный кодекс штата Нью-Йорк позволяет лицу применить смертельную физическую силу в случае, если другое лицо «применяет или вот-вот начнет применять смертельную физическую силу» (ч. 2 § 35.15 ст. 35)<sup>11</sup>. Американский закон также имеет опыт законодательного регулирования применения так называемых оборонительных механизмов и приспособлений. Поскольку проблемы решения данного вопроса в научной литературе напрямую связываются с временными границами обороны, то для нашего исследования он является актуальным. Так, Уголовный кодекс штата Пенсильвания США в § 507 «Использование силы в целях защиты имущества» разрешает использование технического

средства для защиты имущества. Однако использование таких средств признается правомерным лишь при соблюдении указанных в названном параграфе условий. В п. «е» § 507 УК Пенсильвании указывается, что «Оправдание, предусмотренное данным параграфом, распространяется на использование технических средств в целях защиты имущества, если:

1) техническое средство не предназначено для причинения смерти или тяжкого телесного повреждения;

2) использование отдельного технического средства для защиты имущества от проникновения или нарушения владения разумно при обстоятельствах, которые, как полагает исполнитель, существуют;

3) техническое средство является таким, каким оно обычно использовалось для данной цели, или приняты разумные меры предосторожности, чтобы заставить вероятных нарушителей сообщить о факте его использования»<sup>12</sup>.

Таким образом, причинение вреда при защите имущества с помощью технических устройств признается необходимой обороной при соблюдении общих условий ее правомерности и дополнительных условий, обуславливающих допустимость этих устройств. Одним из таких условий является установление предела правомерного причинения вреда, основанного на принципе соразмерности. В данном случае соразмерным признается причинение вреда, не являющегося тяжким или повлекшим смерть посягающего. Ответственность за причинение тяжкого вреда здоровью или смерти наступает лишь в случае, если установивший технические приспособления охраны заведомо сознавал, что они создают значительный риск наступления указанных последствий.

Представляется, что установление в законе нормы, закрепляющей правомерность и порядок использования технических приспособлений охраны, имеет, несомненно, положительный эффект. Поскольку это создает дополнительные гарантии неприкосновенности собственности и имеет предупредительное значение. Закрепление в законе дополнительных условий правомерности применения таких устройств практически исключает причинение чрезмерного вреда и причинение вреда посторонним лицам.

На примере развития законодательства вышеупомянутых государств с уверенностью можно констатировать, что институту необходимой обороны уделялось достаточное внимание. Специфичны признаки и формы определения пределов необходимой обороны, но все государства едины в одном — право обороны является действенным гарантом неприкосновенности граждан и нуждается в законодательном стимулировании.

Интересен подход к трактовке превышения пределов необходимой обороны и ответственности за это по современному

уголовному закону Китайской Народной Республики<sup>13</sup>. Статья 20 УК КНР (в редакции от 1997 г.) содержит указание о наступлении уголовной ответственности за действия лица, причинившего вред в состоянии необходимой обороны, но с очевидным превышением ее пределов, повлекшим причинение крупного ущерба. Размер крупного ущерба не конкретизирован, что, на наш взгляд, может вызвать на практике определенные трудности. Вместе с тем «мудрый» китайский законодатель четко указывает правовые последствия оценки такого эксцесса обороны. В императивной форме закрепляется правило, в соответствии с которым за подобные действия «следует назначать наказание ниже низшего предела либо вообще освободить от наказания». Данное предписание Кодекса, как точно отметил А. А. Малиновский, заслуживает одобрения. Во-первых, оно соответствует принципам гуманизма. Во-вторых, стимулирует граждан решительнее бороться с преступными проявлениями в обществе<sup>14</sup>.

Наряду с этим используется перечневой способ выделения особо опасных преступлений, при защите от которых возможно причинение любого вреда нападавшему, вплоть до лишения его жизни. Данное положение венчает жесткий, но весьма справедливый вывод: «такие деяния не являются превышением необходимой обороны и не подлежат уголовной ответственности». Речь идет о таких опасных преступлениях, как насильственное нападение, убийство, разбой, изнасилование, захват заложника и некоторых других насильственных посягательствах.

Как представляется диссертанту, новая редакция ст. 37 УК РФ восприняла, в некоторой степени, зарубежный опыт. Ранее существовавшее понятие превышения пределов необходимой обороны позволяло защиту от насильственных посягательств объявлять не то что эксцессом обороны, а простым убийством. Примером может служить уголовное дело, рассмотренное Пермским областным судом по обвинению О. и Б. в умышленном убийстве, где суд фактически отверг доводы обвиняемых о том, что они находились в состоянии необходимой обороны, указав на несопоставимость и несравнимость (по количеству и тяжести) телесных повреждений, полученных осужденными и потерпевшими, и не дал оценки их показаниям, что они оборонялись от потерпевшего и двух сопроваждавших его мужчин, которые причинили им два ножевых и одно огнестрельное ранение (что подтверждается актами судебно-медицинских экспертиз)<sup>15</sup>.

Заслуживает интереса регламентация данного правового института в уголовном законодательстве стран СНГ. Началом послужило принятие Межпарламентской асамблеи СНГ от 28 октября 1994 г. Модельного уголовного кодекса в качестве рекомендательного законодательного акта<sup>16</sup>.



В нем институт необходимой обороны был разработан довольно подробно и всесторонне. Часть 3 ст. 39 этого кодекса раскрывает понятие превышения пределов необходимой обороны, под которым понимается явное для обороняющегося несоответствие характеру и опасности посягательства, когда посягающему без необходимости умышленно причиняются смерть или тяжкий вред здоровью. Убийство при превышении пределов необходимой обороны предусмотрено отдельной статьей и отнесено к преступлениям небольшой тяжести. Диссертант полагает, что понятие превышения пределов необходимой обороны сформулировано весьма оценочно и требует дополнительного разъяснения. Более точно увязывать правомерность причинения вреда с насильственными действиями посягающего.

Статьи Уголовного кодекса Республики Беларусь, принятого в 1999 г., регламентирующие данный институт, практически воспроизводят содержание статей Модельного уголовного кодекса. Лишь санкция статьи за убийство при превышении пределов необходимой обороны, которое также выделено в самостоятельную статью и отнесено к преступлениям небольшой тяжести, содержит больший набор санкций, не связанных с лишением свободы<sup>17</sup>. Наверно, это оправданно, так как лишать человека свободы за действия, направленные на защиту охраняемых интересов, не всегда справедливо.

Новый УК Украины, принятый 5 апреля 2001 г., во многом учитывает положения Модельного УК, но в трактовке различных аспектов необходимой обороны имеется своя специфика. Так, украинский законодатель определяет вред, который может быть причинен — «необходимый и достаточный в данной обстановке» для «немедлительного предотвращения или пресечения посягательства».

Специалисты очень высоко оценили ряд новелл, касающихся института необходимой обороны, особенно в части определения четких рамок правомерности причинения посягающему вреда<sup>18</sup>. Вызывает особый

интерес содержание ч. 4 ст. 36 УК Украины, где закрепляется: «лицо не подлежит уголовной ответственности, если вследствие сильного душевного волнения, вызванного общественно опасным посягательством, оно не могло оценить соответствия причиненного им вреда опасности посягательства или обстановке защиты». Такое уточнение, по меткому замечанию профессора А. В. Наумова, учитывает подлинное психологическое состояние обороняющегося и является серьезным препятствием на пути обвинительного уклона, равнодушно-механически взвешивающего опасность посягательства и меры защиты от него<sup>19</sup>.

Согласно ч. 5 ст. 36 УК Украины: «Не является превышением пределов необходимой обороны и не влечет уголовной ответственности применение оружия или каких-либо иных средств либо предметов для защиты от нападения вооруженного лица или нападения группы лиц, а также для предотвращения противоправного насильственного вторжения в жилище либо иное помещение, независимо от тяжести вреда, причиненного посягающему». Фактически российский законодатель, изменив редакцию ст. 37 УК, выразил полную поддержку такой трактовке необходимой обороны, подчеркнув ее важную социальную роль в деле защиты охраняемых прав и интересов.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что необходимая оборона признается в различных законодательных системах как правомерное поведение, необходимое для защиты граждан, общества и государства от общественно опасных посягательств. Большинство стран признает возможность превышения пределов необходимой обороны и причинения существенного вреда посягающему. В странах дальнего зарубежья причинение посягающему смерти при превышении пределов необходимой обороны в основном ненаказуемо. В странах СНГ ответственность за данное деяние сохраняется, но есть тенденция к сужению рамок в оценке действий как эксцесса обороны.



<sup>1</sup> Уголовный кодекс Австрии / Пер. с нем.— М., 2001; Уголовный кодекс Республики Польша / Пер. с польск. Барилевич и др.; Под общ. ред. Н. Ф. Кузнецовой.— Минск, 1998; Уголовный кодекс ФРГ / Пер. с нем.— М., 2000; Уголовный кодекс Швейцарии / Пер. с нем.— М., 2000.

<sup>2</sup> *Малиновский А. А.* Сравнительное правоведение в сфере уголовного права.— М., 2002.— С. 116.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Крылова Н. Е., Серебренникова А. В.* Уголовное право современных зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии): Учебное пособие.— М., 1997.— С. 127.

<sup>5</sup> Новый Уголовный кодекс Франции.— М., 1993.— С. 31.

<sup>6</sup> Новый кодекс Франции.— М., 1993.— С. 31.

<sup>7</sup> Уголовное право США: Сборник нормативных актов (сост., отв. ред. и автор вст. ст. И. Д. Козочкин).— М., 1985.— С. 91.

<sup>8</sup> Уголовное право США: Сборник нормативных актов.— М., 1985.— С. 92.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> См.: Уголовное право буржуазных стран: общая часть.— М., 1990.— С. 302.

<sup>11</sup> Уголовное право США: Сборник нормативных актов.— М., 1985.— С. 91.

<sup>12</sup> Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты.— М., 1993.— С. 664.

<sup>13</sup> *Ахметшин Х. М., Ахметшин Н. Х., Петухов А. А.* Современное уголовное законодательство КНР.— М., 2000.— С. 259—260.

<sup>14</sup> *Малиновский А. А.* Указ. соч.— С. 115.

<sup>15</sup> Судебная практика по уголовным делам. Тематический сборник / Сост. О. М. Оглоблина.— М., 2001.— С. 54.

<sup>16</sup> Международные правовые акты государств — участников СНГ в области борьбы с преступностью: Сборник документов.— М., 1999.— С. 16—118.

<sup>17</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь.— М., 2000.— С. 52, 152.

<sup>18</sup> Государство и право.— 2002.— № 2.— С. 82—89.

<sup>19</sup> Государство и право.— 2002.— № 2.— С. 87. Подробнее по этому вопросу также см.: *Пинеев А. А.* Уголовное право Украины.— Харьков, 2005.— С. 287; Уголовный кодекс Украины: научно-практический комментарий.— Харьков, 2005.— С. 97—101.





Елахова А. Е.

## УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЕДЕНИЯ ПОТЕРПЕВШИХ, КОТОРЫМ ПРИЧИНЯЕТСЯ ВРЕД ПРИ ПРЕВЫШЕНИИ МЕР, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ЗАДЕРЖАНИЯ

В ст. 38 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) закреплена парадоксальная ситуация. С одной стороны, в части первой данной статьи речь идет о правомерности причинения вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании для доставления органам власти и предупреждения возможности совершения им новых преступлений. С другой же стороны, согласно положениям, предусмотренным в части второй вышеуказанной статьи, превышение мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, и умышленное причинение вреда задерживаемому лицу влечет уголовную ответственность<sup>1</sup>. Парадоксальность заключается, прежде всего, в том, что во втором случае задерживаемое лицо, совершившее преступление, приобретает статус потерпевшего, а благие намерения и действия лица, связанные с его задержанием, превращают последнее в преступника. Ответственность при этом наступает в зависимости от тяжести наступивших последствий для задерживаемого лица по ч. 2 ст. 108 или ч. 2 ст. 114 УК РФ<sup>2</sup>.

В подобных случаях представляется правомерным говорить о смене ролей участников события криминального характера, когда лицо, задерживаемое в связи с совершением им преступления, становится вдруг потерпевшим, а лицо, предпринявшее общественно полезные действия по задержанию лица, совершившего преступление, оказывается сам в роли лица, совершившего преступление, ответственность за которое предусмотрена одной из вышеприведенных уголовно-правовых норм.

Условно говоря, «преступник-потерпевший» исключительно благодаря своему собственному негативному поведению, сопряженному с совершением криминального деяния, обусловил принятие в отношении него мер насильственного характера, направленных на его задержание для доставления органам власти и пресечения совершения им новых преступлений. Если бы он не совершил общественно опасного деяния, то никаких подобных мер к нему бы не применялось, и ему не был бы причинен физический вред.

То есть причинение вреда так называемому «преступнику-потерпевшему» является следствием его собственных правомерных действий, характер и степень общественной опасности которых

свидетельствует об их уголовной противоправности.

Данное обстоятельство в определенной мере учтено в действующем отечественном уголовном законодательстве.

Во-первых, в УК РФ 1996 г. впервые в истории эволюции отечественного уголовного законодательства закреплена в самостоятельной статье правовая регламентация причинения вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании, а также превышения мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление<sup>3</sup>.

Во-вторых, в ч. 2 ст. 38 УК РФ установлено, что превышение мер, необходимых для задержания, влечет за собой уголовную ответственность только в случаях умышленного причинения вреда задерживаемому лицу<sup>4</sup>.

В-третьих, такое превышение мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, влечет уголовную ответственность лишь за убийство<sup>5</sup>, умышленное причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью<sup>6</sup>.

В-четвертых, значительно снижены максимальные сроки наказания в виде лишения свободы за убийство, умышленное причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, совершенные при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, по сравнению с аналогичными умышленными преступлениями, повлекшими такие же последствия, но не связанные с негативным поведением потерпевшего, сопряженным с совершением им преступления, и с его задержанием<sup>7</sup>.

Несмотря на то что в отечественном уголовном законодательстве ранее не было самостоятельной уголовно-правовой нормы о причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, в научной литературе уже давно обращалось внимание на такую необходимость в связи с особой спецификой негативного поведения лица, которому причиняется вред и который при определенных обстоятельствах становится не только преступником, но и еще потерпевшим.

**А. Е. ЕЛАХОВА,**

*старший инспектор отдела управления имуществом Министерства промышленности и природных ресурсов Челябинской области (г. Челябинск)*

86

Уголовно-правовая  
доктрина



Так, более пятидесяти лет назад специалистами в области уголовно-правовой теории отмечалось: «причинение вреда нападающему после того, как посягательство закончено, нельзя рассматривать по правилам необходимой обороны, потому что причинение вреда лицу, от которого опасность уже не угрожает, если вред не был вызван необходимостью его задержать, есть акт расправы. ...применение насилия, вынужденное необходимостью задержания преступника, не только не опасно, но, напротив того, полезно для общества»<sup>8</sup>.

Спустя два десятилетия в юридической литературе специалистами отстаивалось мнение, согласно которому «задержание преступника, несомненно, должно рассматриваться как одно из обстоятельств, исключающих общественную опасность и противоправность деяния, а не как действие, лишь приравненное к необходимой обороне»<sup>9</sup>.

Во второй половине восьмидесятых годов двадцатого столетия отечественными учеными акцентировалось внимание на то, что «задержание преступника является самостоятельным видом правомерного и общественно полезного поведения граждан, то есть самостоятельным обстоятельством, исключающим общественную опасность и противоправность преступного деяния»<sup>10</sup>, а также на то, что использование уголовно-правовой нормы о необходимой обороне в случаях задержания лица, совершившего преступление, является необоснованным, поскольку представляет собой применение закона по аналогии, и в этой связи причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, должно регулироваться самостоятельной нормой уголовного закона<sup>11</sup>.

Аналогичной позиции придерживались и многие другие отечественные специалисты в области уголовного права<sup>12</sup>.

Главная коллизия в уголовно-правовой норме о причинении вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании заключается в необходимости, с одной стороны, применять эффективные меры по противодействию преступности, предупреждению и пресечению преступлений, по защите жизни, здоровья, собственности и других охраняемых уголовным законом благ от преступных посягательств, с другой — реализации уголовно-правового принципа гуманизма, заключающегося в обеспечении безопасности человека (причем, любого человека, как законопослушных граждан, так и

лиц, совершивших преступление), а также в том, что меры, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут быть направлены на причинение физических страданий.

В процессе причинения вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании, безусловно, не обеспечивается его безопасность, также, безусловно, такому лицу причиняются физические страдания.

Однако, как принято говорить, из двух зол надо выбирать меньшее. То есть для того, чтобы обеспечить безопасность законопослушных граждан от преступных посягательств, доставить лицу, совершившее преступление, в правоохранительные органы для своевременного привлечения к уголовной ответственности за содеянное, предупредить совершение им новых преступлений, государство вправе наделить как сотрудников правоохранительных органов, так и всех граждан правомочиями причинить вред задерживаемому лицу, совершившему преступление, если иными средствами задержать данное лицо не представлялось возможным.

Лицо, совершившее преступление, само своим уголовно-противоправным деянием и последующим поведением, препятствующим его доставлению в правоохранительные органы, поставило себя в положение, когда допускается ему причинение вреда при его задержании. Поскольку такое поведение представляет собой первопричину того, что ему может быть причинен вред, постольку следует расширить права лиц, задерживающих преступника, по причинению им вынужденного вреда. Это исключило бы во многих случаях приобретение преступником статуса потерпевшего, а общественно полезные действия лица, задерживающего преступника, не приобретали бы нового негативного качества в виде преступления.

Изложенное позволяет внести следующие предложения:

1. Ст. 38 УК РФ дополнить положением, согласно которому задержание лица, совершившего преступление, является не только правом, но и обязанностью сотрудников правоохранительных органов, а также правом и общественно полезным поступком граждан;

2. В ч. 2 ст. 114 УК РФ исключить слова «или средней тяжести», установив тем самым уголовную ответственность лишь за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, совершенное при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление.



- <sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации.— М., 2006.— Ст. 38.— С. 14.
- <sup>2</sup> Там же.— Ст. 108, 114. С. 43—44, 46.
- <sup>3</sup> Там же.— Ст. 38.— С. 14; Здесь уместно отметить, что еще в Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г. была включена самостоятельная норма о причинении вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании. Но, во-первых, данный уголовно-правовой акт в виде вышеназванных Основ по известным причинам, связанным с распадом СССР, так и не вступил в действие; во-вторых, ст. 25 Основ «Задержание лица, совершившего преступление» предоставляла право причинения вреда при задержании лица лишь в момент совершения им преступления или непосредственно после совершения им преступления. См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.— 1991.— № 30.— Ст. 862.
- <sup>4</sup> Там же.— Ч. 2.— Ст. 38.— С. 14.
- <sup>5</sup> Там же.— Ч. 2.— Ст. 108.— С. 43—44.
- <sup>6</sup> Там же.— Ч. 2.— Ст. 114.— С. 46.
- <sup>7</sup> Там же.— Ст. 105, 111—112.— С. 42—45.
- <sup>8</sup> *Слуцкий И. И.* Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность.— Л., 1956.— С. 60.
- <sup>9</sup> *Якубович М. И.* Необходимая оборона и задержание преступника. М., 1976. С. 45.
- <sup>10</sup> *Баулин Ю. В.* Право граждан на задержание преступника.— Харьков, 1986.— С. 18.
- <sup>11</sup> Советское уголовное право. Общая часть / Под ред. Г. А. Кригера, Н. Ф. Кузнецовой, Ю. М. Ткачевского.— М., 1988.— С. 162.
- <sup>12</sup> См., напр.: Советское уголовное право. Общая часть / Под ред. В. Д. Меньшагина, Н. Д. Дурманова, Г. А. Кригера.— М., 1969.— С. 207; Советское уголовное право. Общая часть / Под ред. Н. А. Беляева, М. И. Ковалева.— М., 1977.— С. 232; *Шавгулидзе Т. Г.* Необходимая оборона.— Тбилиси, 1966.— С. 138; *Бушуев Г. В.* Социальная и уголовно-правовая оценка причинения вреда преступнику при задержании.— Горький, 1976.— С. 10—11; *Козак В.* Задержание преступника и крайняя необходимость // Советская юстиция.— 1982.— № 4.— С. 12—13.



Омурзакова А. С.

## КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРОРИЗМА

В последнее время мировые СМИ, в том числе и государств Центральноазиатского региона, достаточно много пишут и говорят о проблемах терроризма. Без всякого сомнения, можно сказать, что тема терроризма прочно вышла на одно из первых мест.

Термин «терроризм» (от французского *terreur* — страх, ужас) вошел в употребление в конце XVIII в. для обозначения репрессивной политики, проводившейся якобинцами в период Великой французской революции. Второе понятие — это радикализм. Корень слова латинское «*radix*». Словари по общественным наукам дают такое определение: «социально-политические идеи и действия, направленные на решительное изменение существующих институтов». Экстремизм происходит от латинского «*extremus*» — крайний. Этот термин обычно используется в политике и означает приверженность к крайним взглядам и мерам. Третье понятие, корень которого исходит от латинского «*fanaticus*», означает страстную преданность своим убеждениям, соединенную с крайней нетерпимостью к чужим взглядам и стремлениям.

Существуют различные подходы к определению содержания понятия «терроризм». Так, под терроризмом понимается:

— тактика политической борьбы, связанная с сознательным и систематическим осуществлением насильственных действий. Именно политическая сущность отличает терроризм от уголовной преступности;

— не просто физическое устранение тех или иных влиятельных лиц, но и устранение правительства или социальных групп.

Терроризм представляет собой одно из самых опасных и сложных явлений современности, приобретающее все более угрожающие масштабы. Терроризм — это крайняя форма экстремизма, метод, посредством которого организованная группа или партия стремится достичь провозглашенных ею целей преимущественно через систематическое использование насилия. Терроризм может иметь самые различные формы и оболочки — левый, правый, религиозный, националистический. Также иногда говорят о существовании особой фор-

мы — государственного терроризма. Как бы ни было, но то, что проблема терроризма прочно укрепилась в жизни общества, стало основной темой для обсуждения.

Терроризм выступает в качестве способа ослабления противника путем и физического изменения какого-то объекта, и психического воздействия на противоположную сторону.

Под терроризмом необходимо понимать как все явления в целом, так и отдельные террористические акты, под террором — реализацию терроризма в течение более или менее длительного времени и, как правило, на значительной территории и в отношении многих людей. Существует еще обыденное понимание терроризма, точнее — терроризирование, когда имеют в виду длительные враждебные действия, но без уголовно-наказуемого насилия, чтобы запугать или притеснить кого-нибудь<sup>1</sup>.

Для правоприменительной практики нашей страны единственным является то определение терроризма, которое дается в ст. 233 Уголовного кодекса Республики Казахстан: «Совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного вреда или наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений государственными органами Республики Казахстан, иностранным государством или международной организацией...»<sup>2</sup>.

Опасность терроризма связана даже не с числом его жертв — общее количество террористических убийств во всем мире, не идет ни в какое сравнение с общеуголовными убийствами, которых неизмеримо больше. Терроризм, в частности международный, можно поставить рядом с ядерно-радиационной угрозой и экономическим кризисом, поскольку, во-первых, террористы могут использовать ядерное и другое оружие массового поражения, нанести существенный ущерб природной среде; во-вторых, террористы внушают не только ужас и однозначное осуждение, но и любопытство и даже восхищение у некоторых людей; в-третьих, терроризм в отдельных странах выходит за национальные границы, а разгул транснациональных международных организаций таит в себе угрозу провокаций, серьезных военных конфликтов и даже войн; в-четвертых, опасная особенность терроризма заключается в том, что очень часто его смысл заключается не в улучшении, а в ухудше-

**Айман Сабырбековна ОМУРЗАКОВА,**  
преподаватель кафедры Уголовного права  
и процесса Костанайского государственного  
университета им. А. Байтурсынова  
(г. Костанай)

89

Уголовно-правовая  
доктрина





нии общественно-политической и экономической ситуации в той или иной стране, том или ином регионе мира для достижения узкоэгоистических интересов, демонстрации силы своей организации, самоутверждения лидеров, обеспечения торжества своих идей или учений и т. д.

Террористические акты обычно тщательно готовятся, поэтому, казалось бы, есть все возможности принять предупредительные меры. Однако террористы глубоко конспирируют подготовку теракта, из-за чего предотвратить его бывает очень трудно.

Так, в соответствии с типологией терроризма, предложенной профессором В. Лунеевым, в настоящее время существуют следующие реальные формы террористической деятельности:

- терроризм по политическим мотивам;
- уголовный терроризм организованных преступных групп;
- националистический терроризм сепаратистских сил;
- «воздушный» терроризм, совершаемый угонщиками самолетов путем захвата заложников;
- международный терроризм, совершаемый путем убийства представителей иностранного государства с целью провокации войны или международных осложнений.

Если не иметь в виду государственный терроризм, причины которого мы отметили выше, все остальные виды терроризма порождаются следующими причинами:

1) нерешенность социальных, в том числе национальных и религиозных, проблем, но не любых, а только тех, которые имеют для данной социальной, национальной или иной группы бытийное значение, связаны с ее самооценкой и самовосприятием, представлениями о себе, с ее духовностью, фундаментальными ценностями, традициями и обычаями;

2) война и военные конфликты, в рамках которых террористические акты становятся частью военных действий;

3) наличие стран или социальных групп, отличающихся от своих ближних и дальних соседей высоким уровнем материального благосостояния и культуры, а также, что еще важнее, в силу своей политической, экономической и военной мощи либо иных возможностей диктующих свою волю другим странам и социальным группам;

4) существование тайных или полутайных обществ и организаций, в частности, религиозных и сектантских, наделяющих себя миссионерской ролью, вырабатывающих «единственно «верное учение» спасения человечества» или коренного улучшения его жизни, создания строя всеобщего добра, справедливости и достатка или вечного спасения души и т. д.;

5) нерешенность важных экономических и финансовых вопросов, в том числе на законодательном уровне, а также конфликты при разделе собственности и в то же

время слабая защищенность коммерсантов, финансистов и других деловых людей со стороны правоохранительных органов.

Наряду с названными причинами действиям террористов могут способствовать следующие условия:

1) слабость государственной власти, ее учреждений и институтов, неспособность правоохранительных органов своевременно выявлять и обезвреживать террористов, а также тех, кто готовит террористические акты, устанавливать и задерживать преступников, чья безнаказанность позволяет им совершать новые убийства, создает им ореол неуязвимости;

2) одобряющее, поддерживающее отношение к террористам их социального окружения, населения, отдельных групп. Без этого националистический и религиозный терроризм попросту немислим;

3) наличие значительной группы людей, профессионально настроенных на военную работу, однако вытесненных с воинской службы и не нашедших себе применения<sup>3</sup>.

Среди террористов много лиц, которые в детстве, молодости подвергались унижениям, не могли самоутвердиться<sup>4</sup>.

Очень многие террористы — это люди, которые в свое время, выступая за какие-то права и свободы, были осуждены государством, выброшены, поставлены за черту закона. Для них терроризм становится социальной мстостью государству.

Личностные особенности террористов заметно различаются в зависимости от конкретного вида их террористической деятельности. Как отмечалось (В. Витюк и С. Эфиров), само понятие «экстремистский тип личности» или «экстремистский тип сознаний» выглядит весьма расплывчатым, неоднозначным и вряд ли поддается строгому определению<sup>5</sup>.

Руководители террористов для обеспечения сплоченности своих рядов и подчинения каждого члена террористической организации или группы общим интересам формируют в сознании «соратников» образ беспощадного, коварного, на все готового врага в лице общества, государственной власти, той или иной социальной группы, религии, нации и т. д.

Предупреждение терроризма — исключительно сложная задача, поскольку это явление порождается различными социальными, политическими, психологическими, экономическими и иными причинами.

Предупреждение терроризма должно осуществляться, на наш взгляд, по следующим направлениям:

— воздействие на основные, даже глобальные явления и процессы в обществе, обладающие терророгенным эффектом;

— выявление и предотвращение террористических актов, которые могут быть совершены в недалеком будущем или даже в ближайшее время;

— пресечение совершающегося терроризма и террористических актов в отношении государственных и общественных де-



ятелей, задержание виновных и предание их суду;

— предупреждение, предотвращение и пресечение таких сходных с терроризмом преступлений, как захват заложников, геноцид, диверсия, посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование, и т. д.

Хотелось бы напомнить, что в законах некоторых государств запрещается распространение информации:

— раскрывающей специальные технические приемы и тактику проведения контртеррористической операции;

— способной затруднить проведение контртеррористической операции и поставить под угрозу жизнь и здоровье людей, оказавшихся в зоне проведения контртеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны, служащей пропаганде или оправданию терроризма и экстремизма;

— о сотрудниках специальных подразделений, членах оперативного штаба по управлению контртеррористической операции, а также лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции<sup>6</sup>.



<sup>1</sup> Антонян Ю. М. Терроризм, криминологическое и уголовно-правовое исследование.— М., 1998.— С. 11.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. с изменениями и дополнениями от 1 августа 2005 г. / Изд-во Норма-К.

<sup>3</sup> Алауханов Е. Криминологическая характеристика и профилактика терроризма // Тураби-Алматы.— 2006.— № 1.— С. 18—25.

<sup>4</sup> Антонян Ю. М. Терроризм, криминологическое и уголовно-правовое исследование.— М., 1998.— С. 231.

<sup>5</sup> Салимов К. Н. Современные проблемы терроризма.— М., 1999.— С. 119—135.

<sup>6</sup> Мирзаев Т. Роль СМИ в освещении проблем терроризма как угрозы региональной безопасности в Центральной Азии // Закон и время.— Алматы, 2006.— № 2.— С. 25—27.





# УГОЛОВНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Арабули Д. Т.

## ВОПЛОЩЕНИЕ НОРМЫ О ПРАВЕ НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Право на получение квалифицированной юридической помощи при вовлечении лица в уголовно-процессуальные отношения в большей степени ассоциируется с правом подозреваемого, обвиняемого на защиту, что предполагает осуществление данными участниками уголовного судопроизводства своей защиты как самостоятельно, так и с помощью защитника и (или) законного представителя (ст. 16 УПК РФ). Это правомочие сопровождается целым комплексом гарантий и неразрывно связано с возложением на государственный орган или должностное лицо, в производстве которого находится уголовное дело, обязанности по разъяснению и обеспечению возможности его реализации. Можно отметить, что все современные государства, в которых основным критерием и условием для демократического и правового развития выступает человек с системой принадлежащих ему прав, свобод и законных интересов, ориентируют национальное законодательство в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, стремятся поэтапно реализовать принятые на себя обязательства. Так, из содержания международных договоров следует, что Российская Федерация признает и берет на себя обязанность гарантировать каждому лицу, подвергнутому уголовному преследованию, воспользоваться помощью защитника, в том числе и бесплатно<sup>1</sup>. Примером тому служат ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., п. 93 Минимальных стандартных правил обращения с заключенными от 30 августа 1955 г., ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., принцип 8 Основных принципов, касающихся роли юристов (Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 г.), ст. 6 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. и т. д.

Для российского уголовного судопроизводства сегодня свойственно максималь-

но широкое истолкование права на получение квалифицированной юридической помощи относительно круга лиц<sup>2</sup>, обладающих или претендующих (способных претендовать) на его реализацию. С одной стороны, в УПК РФ прямо закреплены случаи, когда участник уголовного судопроизводства имеет право прибегнуть к помощи адвоката и (или) лица, призванного оказывать юридическую помощь. Так, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик, частный обвинитель вправе иметь представителя, а подозреваемый, обвиняемый (подсудимый, осужденный) вправе пользоваться помощью защитника. Одной из новелл уголовного процесса России на современном этапе выступает право свидетеля являться на допрос и очную ставку с адвокатом (п. 6 ч. 4 ст. 56, ч. 5 ст. 189, ч. 6 ст. 192 УПК РФ), а также право адвоката лица, в помещении которого производится обыск, присутствовать при его проведении (ч. 11 ст. 182 УПК РФ). С другой стороны, исходя из смысла и содержания ст. 48 Конституции РФ, гарантирующей каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, рассматривая ее в единстве и взаимосвязи с положениями отраслевого законодательства, можно констатировать, что любое лицо, находясь в условиях реального ограничения своих прав и свобод, является обладателем указанного права. Более того, действие конституционной нормы выходит за рамки уголовного судопроизводства, точнее, не исчерпывается только сферой процессуальной деятельности. Конституционным Судом РФ еще в постановлении от 27.06.2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 47 и ч. 2 ст. 51 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» было указано, что для получения квалифи-

92

Уголовное и гражданское  
судопроизводство



**Джина Тамазовна АРАБУЛИ,**  
доцент кафедры уголовного процесса  
и криминалистики юридического  
факультета ЧелГУ, к. ю. н.  
(г. Челябинск)

цированной юридической помощи не имеет значения факт возбуждения уголовного дела, определение формального процессуального статуса лица как задержанного или подозреваемого. Право возникает с того момента, когда ограничение его прав становится реальным при осуществлении управомоченными государственными органами деятельности, направленной на выявление фактов и обстоятельств, уличающих лицо в подготовке или совершении преступления, т. е. при проведении оперативно-розыскного мероприятия в связи с подозрением его в причастности к преступной деятельности лицу должна предоставляться возможность воспользоваться квалифицированной юридической помощью адвоката, если таковая не исключается необходимостью обеспечения режима секретности и конспиративности<sup>3</sup>.

Что касается определения субъектов, приглашаемых, назначаемых для оказания юридической помощи, то их необходимо разделить на две категории: адвокаты и иные лица, не имеющие такого статуса. Можно было бы говорить о стремлении законодателя гарантировать именно квалифицированную юридическую помощь, отдав предпочтение и наделив полномочиями в уголовном судопроизводстве<sup>4</sup> только адвокатов, существенно ограничив доступ иных лиц. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 49 УПК РФ в качестве защитников допускаются адвокаты. По определению или постановлению суда в качестве защитников могут быть допущены наряду с адвокатом один из близких родственников обвиняемого или иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый<sup>5</sup>. При производстве у мирового судьи указанное лицо допускается и вместо адвоката. Но во многом из-за несовершенства законодательной техники Конституционным Судом РФ был расширен круг лиц, имеющих право выступить в качестве представителей потерпевшего, гражданского истца. Предметом рассмотрения стала ч. 1 ст. 45 УПК РФ, которая в соответствии с ее конституционно-правовым истолкованием предполагает, что представителями потерпевшего и гражданского истца могут быть адвокаты и иные лица, в том числе близкие родственники, о допуске которых ходатайствует потерпевший или гражданский истец, т. к. словосочетание «представителями могут быть адвокаты» имеет в виду, по сути, альтернативу выбора представителя. К тому же потерпевшему и гражданскому истцу не предоставлено право ходатайствовать о назначении представителя, подобно праву обвиняемого ходатайствовать о назначении защитника<sup>6</sup>.

Некоторые параллели можно провести с уголовно-процессуальным законом Украины<sup>7</sup>. Законодателем очерчен широкий круг лиц, правомочных участвовать в качестве защитника подозреваемого, обвиняемого или представителей потерпев-

шего, гражданского истца, гражданского ответчика.

В качестве защитников согласно ст. 44 УПК Украины допускаются лица, имеющие свидетельство о праве на занятие адвокатской деятельностью в Украине, и другие специалисты в области права, имеющие по закону право на оказание правовой помощи лично или по поручению юридического лица<sup>8</sup>. При этом деятельность близкого родственника обвиняемого, его опекуна или попечителя в качестве защитника существенным образом ограничена. Они допускаются к участию в деле с момента предъявления обвиняемому для ознакомления материалов досудебного следствия. В случаях, когда участие защитника обязательно (ст. 45 УПК Украины), указанные лица могут принимать участие в деле в качестве защитников лишь одновременно с защитником-адвокатом или иным специалистом в области права, имеющим по закону право на предоставление правовой помощи лично или по поручению юридического лица. Отдельно необходимо остановиться на участии в уголовном судопроизводстве Украины не только попечителей, но и опекунов. В соответствии с законодательством Украины «опека и попечительство устанавливаются для воспитания несовершеннолетних детей, которые вследствие смерти родителей, лишения их родительских прав, болезни родителей или по другим причинам остались без родительского попечения, а также для защиты личных и имущественных прав и интересов детей. Опека устанавливается над несовершеннолетними, которые не достигли 14 лет, а попечительство — над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет (ч. 2 ст. 243 Семейного кодекса Украины), за исключением случаев, когда полная дееспособность указанных лиц наступает ранее 18 лет»<sup>9</sup>. Глава 36 УПК Украины определяет особенности производства по делам о преступлениях несовершеннолетних. При производстве по делам несовершеннолетних необходимо исходить из того, что настоящий Кодекс различает два вида производства: а) производство по делам несовершеннолетних, которые к моменту совершения общественно опасного деяния достигли одиннадцатилетнего возраста, однако не достигли возраста, с которого возможно привлечение к уголовной ответственности (согласно ст. 22 УК Украины возрастом, с которого возможно привлечение к уголовной ответственности, по общему правилу является шестнадцатилетний возраст, и лишь за совершение некоторых преступлений возможно привлечение к уголовной ответственности, начиная с четырнадцати лет). Такое производство можно назвать сугубо производством по применению к несовершеннолетним принудительных мер воспитательного характера как мер безопасности, ибо такие несовершеннолетние в силу своего возраста еще не могут быть субъектами преступлений и нести уголовную ответственность. Этот порядок судопроизводства





можно охарактеризовать как упрощенный, поскольку многие общие правила судопроизводства при нем не применяются; б) производство по делам несовершеннолетних, достигших к моменту совершения общественно опасного деяния возраста, с которого возможно привлечение к уголовной ответственности. Такое производство осуществляется как по общим правилам производства по уголовным делам, так и регламентируется особыми правилами, которые, не отменяя и не изменяя общих, предоставляют таким несовершеннолетним дополнительные по сравнению со взрослыми права и гарантии защиты<sup>10</sup>.

Основы процессуального статуса представителей потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика регламентированы ст. 52 УПК Украины. В силу данной нормы представителями названных участников процесса могут быть адвокаты, близкие родственники, законные представители, а также другие лица по постановлению лица, производящего дознание, следователя, судьи или по определению суда. Если гражданским истцом или гражданским ответчиком являются предприятие, учреждение или организация, то представителями их интересов могут быть специально уполномоченные ими на то лица.

Не является, на наш взгляд, достоинством, хотя и воспринятый из ранее действующего УПК РСФСР, допуск в уголовный процесс для оказания юридической помощи лиц, не имеющих статуса адвоката. Во-первых, эти лица не имеют достаточных навыков, знаний, порой юридического образования, чтобы обеспечить юридическую помощь, отвечающую критерию квалифицированности. Во-вторых, потерпевший (гражданский истец) оказывается уязвим с точки зрения ч. 3 ст. 56 УПК РФ, в которой перечислены лица, не подлежащие допросу в качестве свидетелей. Из всех, кто допускается для оказания юридической помощи в уголовном процессе, в указанной норме названы только адвокат и защитник подозреваемого, обвиняемого, т. е. представитель потерпевшего, гражданского истца, не имеющий статуса адвоката, не освобожден от обязанности давать показания<sup>11</sup>.

В решениях государства или высказываниях отдельных должностных лиц постоянно наблюдаются попытки под различными предлогами (материальная несостоятельность граждан, бюрократические препоны при оформлении документов для получения юридической помощи бесплатно в порядке ст. 26 Федерального закона РФ от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», отсутствие правового просвещения и т. д.) создать своего рода альтернативу деятельности адвокатов<sup>12</sup>, апробировав ее за пределами уголовного судопроизводства. Это и постановление Правительства РФ от 22.08.2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бес-

платной юридической помощи малоимущим гражданам», которым утверждено Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам<sup>13</sup>, и создание системы бесплатных консультационных пунктов (идею одобрил министр юстиции России Ю. Чайка), где ветераны юстиции и студенты юридических вузов могли бы информировать граждан о действующих законах и других нормативных актах<sup>14</sup>.

Говоря о правилах производства по уголовным делам в Российской Федерации, нельзя не учитывать то обстоятельство, что в силу ч. 1 ст. 246 УПК РФ предусмотрено обязательное участие обвинителя в судебном разбирательстве: по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения — участие государственного обвинителя, в качестве которого выступает прокурор (на основании ч. 4 ст. 37 УПК РФ — дознаватель либо следователь). На указанных должностных лиц<sup>15</sup> не только возложена обязанность осуществления уголовного преследования (ст. 21 УПК РФ). Они, включая и суд, должны руководствоваться в своей деятельности принципами уголовного судопроизводства, что предполагает защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений (п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ), разъяснение участникам их прав, обязанностей и ответственности, обеспечение возможности осуществления этих прав (ч. 1 ст. 11 УПК РФ). Повышена степень гарантированности прав потерпевших по уголовным делам частного обвинения, когда, несмотря на действие принципа диспозитивности, у государства не может отсутствовать обязанность защищать от преступных посягательств права и свободы человека и гражданина, обеспечивать доступ каждого к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. 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 интересов<sup>16</sup>.

Нельзя сказать, что до принятия УПК РФ отрицалось и не было регламентировано право на получение квалифицированной юридической помощи в уголовном процессе. Мы уже отмечали, что весомый вклад внес Конституционный Суд РФ<sup>17</sup>, разъяснив необходимость обеспечения указанного права лицу, подвергающемуся уголовному преследованию (в широком смысле этого слова), с максимально раннего момента. Но можно с большой долей уверенности говорить о том, что до настоящего времени не отработан механизм реализации такого правомочия применительно к каждому участнику уголовного судопроизводства, а также лицу, находящемуся в условиях реального ограничения прав и свобод. До сих пор остается проблематичным: а) своевременное вынесение следователем (дознавателем, проку-

пором) постановления о признании потерпевшим<sup>18</sup>, гражданским истцом, что препятствует им быть полноправными субъектами уголовно-процессуальных отношений. В этой связи примечательно выглядит ст. 113 УПК Республики Казахстан от 13.12.1997 г. № 206-1 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.03.2006 г.), предоставляющая лицам, не являющимся участниками уголовного процесса, при наличии к тому оснований право требовать признания их потерпевшими, частными обвинителями, гражданскими истцами, гражданскими ответчиками, их законными представителями и представителями. Указанная норма определяет срок, в течение которого должны рассматриваться такие заявления (ходатайства) — не позднее трех суток с момента их получения, а также порядок обжалования решения; б) разъяснение соответствующим должностным лицом права пригласить адвоката для оказания юридической помощи. Только два случая демонстрируют (в определенной степени) гарантированность права на получение квалифицированной юридической помощи в рамках уголовного судопроизводства. Они касаются права на защиту подозреваемого, обвиняемого: 1) в соответствии с ч. 4 ст. 92 УПК РФ до начала допроса подозреваемому по его просьбе обеспечивается свидание с защитником наедине и конфиденциально. Право подозреваемого пользоваться помощью защитника **с момента фактического задержания**, несмотря на его фиксацию, не снабжено процессуальными или иными механизмами реализации. Ни один нормативно-правовой акт<sup>19</sup> не содержит для должностного лица, производящего фактическое задержание или ограничивающего права и свободы человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий, четких предписаний, прямого указания на необходимость если не обеспечения, то хотя бы разъяснения комплекса правомочий, которым наделяется задержанный, подозреваемый; 2) порядок вызова обвиняемого для предъявления обвинения (ст. 172 УПК РФ) возлагает на следователя обязанность разъяснить ему право самостоятельно

пригласить защитника либо ходатайствовать об обеспечении участия защитника следователем в порядке, установленном ст. 50 УПК РФ. Свидетель же узнает о праве пригласить адвоката не в момент вызова на допрос (очную ставку), а только после того, как явился к следователю (в суд)<sup>20</sup>. Аналогичная ситуация и при производстве обыска у лица, не являющегося подозреваемым, обвиняемым, потерпевшим. Но если в протоколе допроса свидетеля прямо закреплено его право на присутствие адвоката, то протокол обыска содержит общие формулировки отсылочного характера к тексту ч. 4—6 ст. 182 УПК РФ о разъяснении участвующим лицам их прав, ответственности. При этом в уголовно-процессуальном законодательстве нет для лица, в помещении которого производится обыск, четко сформулированного права пригласить адвоката и механизма его реализации<sup>21</sup>.

О недостатках в регулировании уголовно-процессуальных отношений, об искажении подлинного смысла конституционных предписаний свидетельствуют: а) недостаточно четкая регламентация права на получение квалифицированной юридической помощи. У правоприменителя нет четких представлений о комплексе полномочий лица, которое подвергается ограничению в правах и свободах; б) многочисленные постановления и определения Конституционного Суда РФ, которыми выявляется конституционный смысл законоположений, проверяются нормы различных федеральных законов на предмет соответствия их Конституции РФ. Можно отметить последовательность в принимаемых данным судебным органом решениях, т. к. некоторые из них содержат указания на ранее принятые постановления и определения, включая и по УПК РСФСР, что подтверждает преемственность правил уголовного судопроизводства. Присутствуют в решениях Конституционного Суда РФ ссылки на международные акты как обязательного, так и рекомендательного характера<sup>22</sup>. А отсутствие внутренних механизмов регулирования компенсируется прямым использованием практики и правил межгосударственных соглашений и органов<sup>23</sup>.

<sup>1</sup> См.: постановление Правительства РФ от 4 июля 2003 г. № 400 «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда» // Рос. газ.— 2003.— 10 июля; Приказ Министерства юстиции РФ и Министерства финансов РФ от 6 октября 2003 г. № 257/89н «Об утверждении порядка расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, в зависимости от сложности уголовного дела» // Рос. газ.— 2003.— 21 окт.

<sup>2</sup> Импонирует позиция российского законодателя к введению в УПК РФ (п. 58 ст. 5) термина «участники уголовного судопроизводства» и его истолкование — это лица, принимающие участие в уголовном процессе. Можно было бы говорить о достаточно расплывчатом, общем подходе. Но именно такая трактовка делает его универсальным, поскольку предусмотреть и регламентировать в отдельной норме







процессуальное положение каждого, кто вовлекается в уголовно-процессуальные отношения, не представляется возможным. Сегодня в главах, посвященных участникам уголовного судопроизводства, не отведено места секретарю судебного заседания, судебному приставу, статистам, участвующим при предъявлении для опознания, представителю учреждения, исполняющего наказание, адвокату свидетеля или лица, в помещении которого производится обыск, и др.

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 4-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мотякова Тимофея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 6 и 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 8, 41 и 47 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»; Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2005 г. № 327-О «По жалобе гражданина Чукова Анзаура Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями п. 1 и 3 ч. 1 ст. 6 и подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»».

<sup>4</sup> Статья 48 Конституции РФ, регламентируя право на получение квалифицированной юридической помощи, применительно к лицу, в отношении которого осуществляются меры по выявлению фактов и обстоятельств, уличающих его в совершении преступления, реально ограничивающих свободу и личную неприкосновенность, содержание в изоляции и др., т. е. в отношении которого проводятся оперативно-розыскные мероприятия, не допускает каких-либо альтернатив и предполагает деятельность только адвоката по оказанию юридической помощи.

<sup>5</sup> На данное законоположение было обращено внимание и в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.03.2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», который разъясняет, что принятие отказа от адвоката влечет за собой и прекращение участия в деле в качестве защитника близкого родственника или иного лица, о допуске которого ходатайствовал подсудимый (за исключением производства у мирового судьи).

<sup>6</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 05.12.2003 г. № 446-О «По жалобам граждан Л. Д. Вальдмана, С. М. Григорьева и региональной общественной организации «Объединение вкладчиков «МММ» на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений Уголовно-процессуального кодекса РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ и Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2004 г. «По жалобе гражданки Ивкиной Валентины Оноприевны на нарушение ее конституционных прав частью первой ст. 45 и ст. 405 УПК РФ».

<sup>7</sup> Следует отметить, что сегодня действует УПК Украины, утвержденный Законом от 28 декабря 1960 г., в который внесены многочисленные изменения и дополнения.

<sup>8</sup> В соответствии с решением Конституционного Суда Украины от 16.11.2000 г. и последующими дополнениями в ст. 44 УПК защитниками в уголовном деле могут выступать специалисты в области права, имеющие по закону право на предоставление правовой помощи лично либо по поручению юридического лица. Вместе с тем Пленум Верховного Суда Украины в Постановлении № 8 от 24.10.2003 г. «О применении законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве» прямо указал, что при решении вопроса о наличии у специалистов в области права полномочий на осуществление защиты в уголовном деле следует также выяснять, какой именно закон предоставляет им право участвовать в уголовном судопроизводстве в качестве защитников. Верховный Суд признал правильной практику тех судов, которые при отсутствии специального закона не допускают таких специалистов к ведению защиты в уголовных делах (п. 5 Постановления) (См.: Уголовно-процессуальный кодекс Украины: Научно-практический комментарий / Под общей редакцией В. Т. Маляренко, Ю. П. Аленина. Х., 2005.— С. 142).

<sup>9</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Украины: Научно-практический комментарий / Под общей редакцией В. Т. Маляренко, Ю. П. Аленина. Х., 2005.— С. 927.

<sup>10</sup> Там же. С. 919—920.

<sup>11</sup> Кардинально иным образом этот вопрос был решен законодателем Украины, указав среди лиц, не подлежащих допросу в качестве свидетелей, представителя потерпевшего, истца, ответчика об обстоятельствах, которые стали ему известны при оказании юридической помощи доверителям (в п. 2 ч. 1 ст. 69 УПК). Аналогичным образом наложен запрет на допрос в качестве свидетеля представителя потерпевшего, гражданского истца и гражданского ответчика в УПК Республики Казахстан от 13.12.1997 г. (п. 2 ч. 2 ст. 82).

<sup>12</sup> Президент Федеральной палаты адвокатов Е. Семеняко отметил, что по информации, которая поступает в Федеральную палату из 10 регионов, где открыты государственные юридические бюро, юридическая помощь населению более доступной пока не стала. Дело в том, что сама возможность ее получения обставлена такими бюрократическими препонами, что преодолеть их обычному жителю зачастую просто не под силу. С другой стороны, юрбюро не располагают достаточной базой и кадрами, чтобы наладить массовую и действенную помощь... (См.: Ямшанов Б. Произвол по твердым расценкам // [www.rg.ru/2006/05/30/advokat.html](http://www.rg.ru/2006/05/30/advokat.html)).

<sup>13</sup> Рос. газ.— 2005.— 30 авг.

<sup>14</sup> Рос. газ.— 2006.— 17 мая.

<sup>15</sup> Любопытно выглядят результаты исследования, проводимого в рамках проекта «Повышение осведомленности о российской правовой системе»,

который принадлежит системе ТАСИС. Жителям трех городов — Астрахани, Рязани и Чебоксаров — предложили оценить по пятибалльной системе, как юристы в погонах, мантиях, мундирах и пиджаках справляются со своими обязанностями. Самый высокий балл (3,4) получили адвокаты. Потом по убывающей выстроились прокуроры, судьи, следователи и участковые. Менее двух баллов набрал сотрудник ГАИ (См.: Шабров О., Сащенко Н., Мизулин М. Для кого закон не писан // Рос. газ.— 2006.— 4 ап).

<sup>16</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2005 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений 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».

<sup>17</sup> Постановление от 27.06.2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 47 и ч. 2 ст. 51 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова».

<sup>18</sup> Следует отметить, что законодательное определение такого участника, как потерпевший, в ч. 1 ст. 42 УПК РФ подразумевает наделение лица указанным статусом уже в силу самого факта причинения преступлением физического, имущественного, морального вреда (для юридического лица — вред его имуществу и деловой репутации).

<sup>19</sup> Законодательно разграничиваются и не отождествляются момент фактического задержания и момент доставления подозреваемого в орган дознания, к следователю или прокурору. УПК РФ регламентирует и очерчивает полномочия только участников уголовного судопроизводства, обязывая следователя не только разъяснить, но и обеспечить возможность осуществления всех правомочий соответствующим участником. Хотя и в Уставе патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, утвержденном приказом МВД РФ от 18.01.1993 г. № 17 «О мерах по совершенствованию организации патрульно-постовой службы милиции», и в Федеральном законе РФ от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» указывается на необходимость соблюдения законности, прав и свобод человека и гражданина при осуществлении соответствующей деятельности, но отсутствуют **корреспондирующие друг другу права и обязанности** должностного лица и задержанного (лица, находящегося в условиях реального ограничения его прав и свобод), что негативно отражается на общем уровне защищенности конкретного человека.

<sup>20</sup> Необходимо отметить положительные моменты в правоприменительной деятельности судов. Так, некоторые суды г. Челябинска и Челябинский областной суд используют по уголовным делам аналогию закона в случае заявления свидетелем ходатайства о необходимости присутствия адвоката во время допроса свидетеля. Суд объявляет перерыв и принимает меры **к назначению** адвоката свидетеля. Но объединяет все эти уголовные дела одно обстоятельство — свидетелями являются содержащиеся под стражей лица, обвиняемые или осужденные за совершение других преступлений.

<sup>21</sup> Схожая ситуация и с другими правомочиями лица, в помещении которого был произведен обыск. Например, отсутствуют в УПК РФ предписания для следователя (суда) о разъяснении лицу права присутствовать при судебной проверке законности обыска в жилище, который проводился на основании ч. 5 ст. 165 УПК РФ (в случаях, не терпящих отлагательства), об уведомлении лица о вынесенном судом решении, а также об ознакомлении с его текстом. Содержание ч. 5 ст. 165 УПК РФ стало предметом проверки на соответствие конституционным положениям. Конституционным Судом РФ по данному вопросу было вынесено определение, в котором указано, что в оспариваемой норме не содержится положений, ограничивающих право лица, в жилище которого проводился обыск, обжаловать принятое судом решение относительно его законности или незаконности в вышестоящие суды общей юрисдикции. Право обжаловать это следственное действие и принятое впоследствии судом решение о признании его законным вытекает из самого УПК РФ (ст. 19, 123, 127, 355), гарантирующего участникам уголовного судопроизводства и иным лицам право обжаловать действие (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда в той части, в какой они затрагивают их интересы... (См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10.03.2005 г. № 70-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дементьевой Аиды Борисовны на нарушение ее конституционных прав частью пятой статьи 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»).

<sup>22</sup> Например, на Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (включая Протоколы к ней, а также решения Европейского Суда по правам человека по конкретным делам), Декларацию основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью, Рекомендацию Комитета Министров Совета Европы № R (85) 11 «О положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса».

<sup>23</sup> См., например, постановление Конституционного Суда РФ от 11.05.2005 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности ст. 405 УПК РФ в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан», которым устанавливаются основания (допущенные в предшествующем разбирательстве существенные (фундаментальные) нарушения) и срок пересмотра вступивших в законную силу судебных решений (один год с момента вступления оправдательного приговора в законную силу...).



Багмет А. М.,  
Багмет М. А.

## ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА РЕАБИЛИТАЦИИ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Великий русский юрист А. Ф. Кони говорил: «Уголовное преследование слишком серьезная вещь, чтобы не вызывать самой тщательной обдуманности. Ни последующее оправдание судом, ни даже прекращение дела до предания суду очень часто не могут изгладить материального и нравственного вреда, причиненного человеку поспешным и неосновательным привлечением его к уголовному делу» (Кони А. Ф. Избранные произведения.— М., 1959.— Т. 2.— С. 401).

Часть 2 ст. 6 Европейской конвенции о правах человека и ст. 49 Конституции Российской Федерации закрепили, что каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком.

Таким образом, презумпция невиновности, будучи объективным правовым положением, является одной из важнейших процессуальных гарантий прав обвиняемого. В силу этого принципа, уполномоченные на то органы не вправе привлечь в качестве обвиняемого лицо, пока не собрано достаточно доказательств, чтобы прийти к выводу в том, что оно виновно. Здесь возникает некоторое противоречие, связанное с тем положением, что привлечение к уголовной ответственности, по мнению одних ученых, не влечет для лица уголовно-правовых последствий, поскольку это прерогатива суда и на данном этапе уголовного процесса обвиняемый в силу принципа презумпции невиновности еще не признан виновным. По мнению же других, применение к лицу мер процессуального принуждения является ограничением его субъективных прав, поэтому это рассматривается как начало реализации уголовной ответственности. На наш взгляд, первое положение является более приемлемым, так как привлечение в качестве обвиняемого является одним из важных процессуальных актов, влекущих за собой применение еще на стадии предварительного следствия целого ряда мер уголовно-процессуального принуждения, существенно ограничивающих личные права и свободы гражданина. Безусловно, меры процессуального принуждения, применяемые на предварительном следствии к обвиняемому, не являются уголовно-правовыми мерами, к которым относится уголовное наказание, но зачастую лицу, необоснованно привлеченному к уголовной ответственности, его родным и близким причиняются моральные и нравственные страдания.

Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации определена процедура, порядок и основания привлечения лица в качестве обвиняемого. Несмотря на это, на практике не являются редкостью принятие необоснованного решения о привлечении лица к уголовной ответственности (Якубович Н. А. Необоснованное обвинение и реабилитация в уголовном процессе: Методическое пособие.— М., 1995.— С. 4—5).

Для разрешения этой проблемы следователю необходимо при расследовании обстоятельств совершенного преступления самостоятельно определять достаточность собранных доказательств для того, чтобы исключить какие-либо сомнения в правильности вывода о совершении данным лицом преступления, а также устанавливать наличие оснований для привлечения лица в качестве обвиняемого. Ввиду этого следователь должен исходить из доказательств, в достоверности которых он убежден, если же он рассчитывает на то, что в ходе дальнейшего расследования он добудет новые, более убедительные доказательства, подтверждающие обвинение, то расчет его, как показывает практика, чаще всего не оправдывается. Интуиция, которой руководствуется следователь в такой ситуации, обычно приводит его к ложным выводам о виновности лица.

Разумеется, имеют место случаи, когда обвинение предъявляется обоснованно, но ситуация к концу расследования меняется настолько, что первоначальные доказательства, положенные в основу обвинения, приобретают иное значение в свете вновь добытых доказательств и в своей совокупности свидетельствуют об отсутствии события или состава преступления либо их недостаточно, а возможности для собирания дополнительных доказательств исчерпаны. На наш взгляд, только неуклонное соблюдение требований норм уголовно-процессуального закона, регулирующих основания и порядок привлечения лица к уголовной ответственности, может предотвратить необоснованное обвинение его в преступлении, которого он не совершал, и не допустить необоснованного применения мер процессуального принужде-

**Анатолий Михайлович БАГМЕТ,**  
заместитель прокурора Челябинской  
области, к. ю. н, доцент  
**Михаил Анатольевич БАГМЕТ,**  
студент юридического факультета ЧелГУ  
(г. Челябинск)

98

Уголовное и гражданское  
судопроизводство



ния, которые вызывают наиболее тяжкие переживания.

Статья 53 Конституции РФ закрепляет право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействиями) органов государственной власти или их должностными лицами. Эта правовая норма находит свое подтверждение в ст. 6 УПК РФ, которая относит к основным задачам уголовного судопроизводства защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Реабилитация, согласно п. 34 ст. 5 УПК РФ, включает в себя восстановление прав и свобод лица, незаконно или необоснованно подвергнутого уголовному преследованию, и возмещение причиненного ему вреда. Часть 1 ст. 133 УПК РФ обязывает государство возместить реабилитированному имущественный вред, устранить последствия морального вреда, восстановить в трудовых, жилищных и иных правах в полном объеме, независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда. Обратив внимание на ст. 136 УПК РФ, мы можем обнаружить еще один способ компенсации морального вреда пострадавшим от незаконного уголовного преследования, это обязанность средств массовой информации сделать сообщение о реабилитации, если ранее это СМИ сообщало о задержании реабилитированного и проведении с ним соответствующих процессуальных действий.

К сожалению, данная норма на практике имеет ряд проблем по реализации:

1) использование журналистами литературных приемов, используемых в первоначальной статье, описывающей преступление, не соответствует вторичному сообщению и содержит достаточно скудную и лаконичную информацию;

2) большинство граждан, не знакомых с тонкостями уголовного законодательства, приравнивает факт привлечения к уголовной ответственности и осуждение, информацию о наличии подозрения и доказанность совершения преступления конкретным лицом.

Поэтому СМИ должно подробно рассказывать о произошедшей ошибке, о необоснованности первоначальных подозрений.

Еще одной проблемой института реабилитации в уголовном процессе является основание ее применения, по мнению Б. Т. Безлепкина, прекращение уголовного дела вследствие отсутствия обязательного заявления потерпевшего (п. 5 ч. 1 ст. 24 УПК РФ) и прекращение уголовного дела в связи с отказом соответствующего органа в согласии на уголовное преследование отдельной категории лиц (п. 6 ч. 1 ст. 27 УПК РФ) объективно относятся к нереабилитирующим, не порождающим восстановительно-компенсационных обязательств государства. Из этого следует, что

условием возмещения любого вида вреда, причиненного гражданину в уголовно-процессуальной сфере деятельности, является его невиновность в совершении преступления, за которое он подвергался уголовному наказанию и (или) мерам уголовно-процессуального принуждения (См.: *Безлепкин Б. Т.* Возмещение вреда, причиненного гражданину судебными органами. — М.: Академия МВД СССР, 1979. — С. 21—22).

На основании изложенного можно выделить два вида возмещения ущерба:

- 1) материальный;
- 2) нематериальный.

В Положении от 18 мая 1981 г. не отражены в полном объеме все возможные ситуации, влекущие возмещение материального ущерба лицу, необоснованно привлеченному к уголовной ответственности и, поэтому для защиты нарушенных прав граждан в современных условиях необходимо руководствоваться положениями Гражданского кодекса РФ.

Особо остро стоит вопрос, связанный с возмещением нематериального (имущественного) ущерба, так как он представляет часть общего ущерба, не поглощаемую имущественным ущербом. Поскольку сам нематериальный ущерб крайне разнороден, то законодатель выделил моральный вред и нарушение жилищных, трудовых, пенсионных прав гражданина, подлежащих восстановлению.

Под моральным вредом, причиненным в сфере уголовного судопроизводства, следует понимать необоснованные физические или нравственные страдания, дискредитацию чести и достоинства человека, причиненные незаконным уголовным преследованием.

Причиной возникновения морального вреда служат непосредственно противоправные решения органа дознания, следователя, прокурора или суда; возмещение его происходит в рамках уголовного процесса.

Причиной нарушения субъективных прав гражданина также являются незаконные решения должностных лиц правоохранительных органов в сфере уголовного судопроизводства, но эти решения автоматически влекут ограничения ряда субъективных прав граждан, закрепленных нормами трудового, жилищного, пенсионного и других отраслей права.

В соответствии с ТК РФ в случаях реабилитации гражданину, освобожденному от работы (должности) в связи с незаконным осуждением либо отстраненному от должности в связи с незаконным привлечением к уголовной ответственности, должна быть предоставлена прежняя работа (должность), а при невозможности этого (ликвидация предприятия, учреждения, организации, сокращение должности, а также наличие иных предусмотренных законом оснований, препятствующих восстановлению на работе (должности) — другая





равноценная работа (должность). На наш взгляд, в современном информационном обществе, ввиду высокого темпа развития общественных отношений должны быть пересмотрены подходы к порядку восстановления на работе реабилитированного лица.

Следует отметить, что ГК РФ в большинстве случаев не позволяет удовлетворить требования реабилитированных лиц о денежной компенсации морального вреда. Помимо этого, порядок возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, не предусматривает материальную ответственность следственных органов, прокуратуры и суда за ущерб, причиненный гражданину их незаконными действиями. Статья 1100 ГК РФ предусматривает возмещение морального вреда в денежной форме в судебном порядке, таким образом, перед гражданином, незаконно привлеченным к уголовной ответственности, вновь возникает преграда для защиты своих нарушенных прав.

Несмотря на существующие проблемы института реабилитации в уголовном процессе, органами, осуществляющими уголовное преследование на досудебной стадии процесса в Челябинской области, уделяется серьезное внимание.

Например, в 1997 г. на стадии предварительного расследования было реабилитировано 197 человек, из которых 101 заключался под стражу. Судами области было оправдано 102 подсудимых, из них 15 находились под стражей. А в 2004 г. уже на стадии следствия следователями прокуратуры, следователями при органах МВД и дознания было реабилитировано с прекращением уголовного дела за отсутствием состава преступления в действиях лиц, привлеченных к уголовной ответственности,

всего 18 человек, из которых 5 были заключены под стражу. Судами области было оправдано 27 подсудимых, из которых 9 заключались под стражу. Проведенный анализ показал, что данные по реабилитации лиц, привлеченных к уголовной ответственности в 2004 г., являются лучшими с 1991 г.

Именно целенаправленная работа Прокуратуры Челябинской области по защите конституционных прав граждан от необоснованного уголовного преследования позволяет в течение последних лет занимать одно из ведущих мест в Уральском федеральном округе. Следует отметить, что судами Челябинской области оправдывается меньшее число граждан, чем в Ямало-Ненецком автономном округе, правоохранительными органами которых в несколько раз меньше привлекается лиц к уголовной ответственности.

Подводя итог всему вышесказанному, необходимо отметить, что развитие уголовно-процессуального законодательства на современном этапе характеризуется, в первую очередь, усилением внимания к участникам уголовного процесса, их правам, свободам и законным интересам, а также гарантиям обеспечения этих прав. Реабилитация лиц, незаконно привлеченных к уголовной ответственности, является гарантией восстановления нарушенных прав и возмещения причиненного вреда. Полагаем, что для искоренения отмеченных недостатков необходимо принять постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О реабилитации лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности», таким образом, отменив Положение 198 1г. и исходя из современной практики, усовершенствовать механизм реализации компенсации морального и материального вреда реабилитированным.





Чувашова Н. С.

## ПРАВО НА ОБЖАЛОВАНИЕ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Право на обжалование процессуальных действий и решений — один из принципов уголовного судопроизводства Российской Федерации (ст. 19 УПК РФ). УПК РФ предоставляет право участнику уголовного судопроизводства обратиться с жалобой на незаконные действия или бездействие как в стадии досудебного, так и в ходе судебного производства. Нельзя не согласиться с мнением, что право на обжалование является важнейшей гарантией реализации своих прав участниками уголовного судопроизводства<sup>1</sup>.

Но не только участники уголовного судопроизводства имеют право подавать жалобы, иные лица могут обратиться с жалобой в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы (ст. 123 УПК РФ).

Прокурор осуществляет надзор за органами дознания, органами предварительного следствия, поэтому на любые действия или бездействия органов дознания, дознавателя, следователя, начальника следственного отдела ему могут быть поданы жалобы. Рассматривая жалобы, прокурор тем самым осуществляет надзор за исполнением законов в ходе предварительного расследования. Действия прокурора могут быть обжалованы вышестоящему прокурору.

По УПК Украины возможно подавать жалобы не только письменно, но и устно. Устные жалобы заносятся следователем или прокурором в протокол (ст. 234). К делу приобщаются жалоба и сообщение о результате ее рассмотрения (ст. 235).

УПК РФ предусматривает основания, при которых граждане могут сразу с жалобами обращаться в суд (ст. 125). Так, постановления дознавателя, следователя, прокурора об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иные их решения и действия (бездействие), которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, могут быть обжалованы в районный суд по месту производства предварительного расследования. УПК РФ не ограничивает перечень решений, действий (бездействия), которые могут

быть обжалованы в суд, как и не ограничен круг лиц, которые могут подавать жалобы. Нередки были случаи, когда у гражданина не принимали заявление о совершенном преступлении либо не выдавали постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 18 декабря 2003 г. № 428-О «По жалобе граждан Березовского Б. А., Дубова Ю. А. и Патаркашишвили А. Ш. на нарушение их конституционных прав положениями ст. 47, 53, 162 и 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup> указал, что для обеспечения возможности судебного обжалования постановлений следователя, которыми нарушены права личности, обвиняемому должен быть предоставлен доступ к соответствующей информации.

Жалобы на решения, действия, бездействие органов предварительного расследования подведомственны районному (городскому) суду независимо от подсудности и подсудности расследуемых дел. Когда обжалуемое следственное действие проводилось в другом районе, городе или области, то жалоба подается в суд по месту нахождения органа, проводившего это действие.

Жалоба подается непосредственно в суд самим заявителем, его защитником, законным представителем или представителем. Жалоба может быть подана и через дознавателя, следователя и прокурора. Срок подачи жалобы на решения, действия, бездействие дознавателя, следователя и прокурора в УПК РФ не ограничен. В то же время жалоба должна быть разрешена судом по существу в течение пяти дней с момента ее поступления в суд (ч. 3 ст. 125 УПК РФ).

В суд вызываются заявитель, его защитник, иные лица, чьи интересы непосредственно затрагиваются, дознаватель или следователь, прокурор. Если жалоба подана лицом, содержащимся под стражей, то судья принимает меры к его вызову и доставки в суд, если подозреваемый и обвиняемый просит об этом. Рассмотрение жалобы в отсутствие такого заявителя не допускается, поскольку будет нарушено его право: лично участвовать в судебном заседании, знакомиться с материалами производства, давать объяснения, знать позицию других участников. Проверка жалобы ведется с соблюдением принципа состязательности, а пределы этой проверки ограничены доводами, изложенными в жалобе, так как ревиционный порядок рассмотрения не предусмотрен.

**Нина Семеновна ЧУВАШОВА,**  
адвокат Адвокатской палаты Челябинской  
области, коллегия адвокатов Южного Урала  
«Защита», к. ю. н.  
(г. Челябинск)

101

Уголовное и гражданское  
судопроизводство





По результатам рассмотрения жалобы судья выносит одно из следующих постановлений: о признании действий (бездействия) или решения соответствующего должностного лица незаконным или необоснованным и о его обязанности устранить допущенные нарушения; об оставлении жалобы без удовлетворения. В компетенцию суда не входит самому устранять выявленные в ходе рассмотрения жалобы нарушения. На постановление суда, вынесенное по результатам рассмотрения жалобы, может быть принесена кассационная жалоба, а прокурором — кассационное представление, а также оно может быть обжаловано и в надзорном порядке.

Судебная защита является, таким образом, исторически сложившимся правовым средством наиболее эффективной реализации прав, свобод и законных интересов личности в современном обществе<sup>3</sup>.

В отличие от УПК РФ, в УПК Казахстана установлены сроки обжалования действий и решений дознавателя, органа дознания, следователя, прокурора: жалобы могут быть поданы в течение всего производства дознания, предварительного следствия. Так, жалоба может быть подана в суд в течение одного месяца со дня получения уведомления прокурора об отказе в ее удовлетворении или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если не был получен ответ (ст. 109). Лицо также вправе с жалобой обратиться непосредственно в суд на отказ в приеме заявления о преступлении или на нарушение закона при отказе в возбуждении уголовного дела, производстве процессуальных действий, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций, приостановлении или прекращении уголовного дела. Жалоба может быть подана на родном языке или языке, которым лицо владеет (ст. 105).

УПК РФ предоставляет право только суду и в досудебном производстве принимать решения: об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста; о продлении срока содержания под стражей; о помещении подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинский или психиатрический стационар для производства соответственно судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы; о производстве осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц; о производстве обыска, выемки в жилище; о производстве личного обыска, за исключением при задержании лица или заключении его под стражу, когда есть достаточные основания полагать, что у него есть предметы или документы, которые имеют значение для дела; о производстве выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных учреждениях; о наложении ареста на корреспонденцию, разрешении на ее осмотр и выемку в уч-

реждениях связи; о наложении ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных учреждениях; о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности; о контроле и записи телефонных и иных переговоров (п. 1—10 ч. 2 ст. 29). Все эти меры ограничивают права и свободы личности, поэтому на эти постановления судьи могут быть принесены кассационные жалобы, а прокурором — кассационные представления.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод закрепила право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5). В ч. 2 ст. 22 Конституции РФ указано, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. Содержание под стражей — одна из самых распространенных в России мер пресечения<sup>4</sup>. Прокурор, следователь с согласия прокурора возбуждает перед судом ходатайство об избрании в отношении обвиняемого меры пресечения — содержание под стражей (ст. 108 УПК РФ). В течение 8 часов данное ходатайство должно быть рассмотрено с участием подозреваемого, обвиняемого, защитника и государственного обвинителя. Копия постановления об избрании меры пресечения вручается немедленно лицу, в отношении которого оно вынесено, под подпись и разъясняется порядок его обжалования путем подачи кассационной жалобы и возможность его участия при рассмотрении жалобы путем использования видеоконференцсвязи (ч. 3 ст. 376 УПК РФ).

Суды Челябинской области, рассматривая ходатайства о заключении под стражу и о продлении срока содержания под стражей, порой допускают ошибки, которые исправляет кассационная инстанция. В частности, в постановлении не указываются фактические обстоятельства дела, на основании которых судья принял такое решение; судья входит в обсуждение вопросов доказанности вины; при избрании меры пресечения учитывается только тяжесть преступления; часто не учитывается личность обвиняемого, рассматривается ходатайство в отсутствие обвиняемого, защитника. В случае, если кассационная инстанция изменяет меру пресечения содержание под стражей на более мягкую, то лицо подлежит освобождению, если же кассационная инстанция приходит к выводу, что мера пресечения не соответствует тяжести преступления и является мягкой, то постановление отменяется с направлением материала на новое рассмотрение<sup>5</sup>. Такой же порядок возврата материала в районный суд при отмене постановления судьи об отказе в заключении подозреваемого или обвиняемого под стражу апелляционной инстанцией установлен в Украине. В постановлении Пленума Верховного Суда Украины «О практике применения судами меры

пресечения в виде заключения под стражу и продления сроков содержания под стражей на стадиях дознания и досудебного следствия» от 25 апреля 2003 г. указано: «Отменив решение суда первой инстанции об отказе в заключении под стражу, апелляционный суд не может избрать эту меру пресечения (ч. 3 п. 18)».

В Казахстане прокурор дает санкцию на арест, а также продлевает срок ареста, на данные постановления может быть

принесена жалоба в городской (районный) суд по месту нахождения прокуратуры. Постановление судьи обжалуется и опротестовывается в областной суд. Судья областного суда может отменить постановление судьи и оставить санкционированную прокурором меру пресечения или продления срока ареста обвиняемого. Постановление судьи областного или приравненного к нему суда окончательное и обжалованию не подлежит (ст. 110 УПК).



<sup>1</sup> Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / Отв. ред. П. А. Лупинская.— М., 2003.— С. 215.

<sup>2</sup> ВКС РФ.— 2004.— № 3.

<sup>3</sup> Крутиков М. Ю. Право на судебную защиту в конституциях современных государств: сравнительно-правовой аспект // Российский судья.— 2006.— № 4.— С. 39.

<sup>4</sup> Практика применения Уголовно-процессуального кодекса РФ / Отв. ред. В. П. Верин.— М., 2006.— С. 77.

<sup>5</sup> Обзор судебной практики по уголовным делам, рассмотренным судами Челябинской области в 2005 г. // Вестник Адвокатской палаты Челябинской области.— 2006.— № 17.— С. 95—109.



Томилов А. Ю.

## ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ИНТЕРЕСОВ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Современные тенденции развития законодательства направлены на признание и укрепление частноправовых начал в российской правовой системе, что объективно ведет к необходимости ориентации правоприменительной практики на обеспечение интересов субъектов правоотношений, в том числе и путем учета не только прав, но и законных интересов лиц, обратившихся в суд за их защитой.

«Интерес» и «законный интерес» являются одними из существенных признаков общественных отношений, входящих в систему правового регулирования. Большинство современных авторов, рассматривающих категорию «интерес» в ее проекции на гражданские процессуальные отношения, говорят о защите частноправовых интересов участников судебного процесса. Вместе с тем А. Г. Малинова отмечала, что правовые интересы – это условия благополучия субъектов (и общества в целом), реализация которых является целью правового регулирования<sup>1</sup>. На наш взгляд, следует исходить из того факта, что интересы любого индивида находятся во взаимосвязи с интересами общества в целом. Понятие «интерес» используется для преодоления расхождений, которые имеют место между действующими нормами права и теми жизненными ситуациями, которые возникают в обществе. Б. Н. Чичерин отмечал, что интерес бывает прямо не зафиксирован в юридических правах и обязанностях, но подлежит защите со стороны государства<sup>2</sup>. В понятии «интерес» присутствует не только субъективный фактор, выражающий его частноправовые характеристики, но и общественный и государственный интерес, который опосредован в праве государственных органов выступать в защиту как отдельных субъектов, так и больших групп лиц. Подобное право реализуется в законодательно определенных процессуальных возможностях участия государственных органов в гражданском процессе в защиту законных интересов общества и государства. На наш взгляд, общественный интерес по сути своей является корреспондирующим проявлением патронатных функций государства по отношению к субъективным правам лиц в гражданско-правовой сфере. Государство через свои органы, а нас в данном случае интересует прокуратура, которая может выступить в защиту в том числе и отдельных персонифицированных интересов, осуществляет выполнение принятых на себя социальных функций по защите прав лиц, закрепленных в законе.

Правосудие по гражданским делам ориентировано на защиту базовых ценностей и стандартов общества. В период действия ГК и ГПК РСФСР 1964 г. приоритет отдавался интересам государства в ущерб частноправовой сфере. Между тем в период активных социально-экономических преобразований в последние годы акцент делался на развитие и защиту субъективных интересов, но общество и государственные институты могут нормально существовать только при наличии сбалансированных интересов всех участников правоотношений.

Интерес может выступать самостоятельным предметом судебной защиты в гражданском судопроизводстве наряду с субъективным правом. Нельзя также ставить знак равенства между правом и законным интересом, так как интерес, в том числе интерес общества и государства, может выступать также и в виде общих начал и принципов права, и потому им придается значение исходных постулатов для процесса гражданско-правового регулирования.

Н. В. Кляус отметил, что «постоянно развивающиеся общественные отношения вызывают стремление к дальнейшему развитию положений права, к приведению его в соответствие с потребностями этих отношений»<sup>3</sup>, тем самым интерес может стимулировать развитие законодательства. Интересы общества постепенно оформляются в виде норм права, но вместе с тем не всякий интерес может быть оформлен в виде определенной нормы права. В этой связи правомерно воспользоваться замечанием Е. Г. Комисаровой относительно общих начал и принципов права, которые, по ее мнению, даже оформленные в виде законодательных актов, не приобретают самостоятельного регулятивного значения, поскольку сами нуждаются в дополнительной интерпретации со стороны правоприменителя<sup>4</sup>.

Интерес может быть выражен в стремлениях общества к достижению социальной справедливости и всеобщего равенства, а также может быть выражен в виде прогрессивной идеи или устремлений общества, так, например, идеи по созданию сильного и справедливого государства, и

**Александр Юрьевич ТОМИЛОВ,**  
доцент кафедры гражданского процесса  
и международного права ЧелГУ, к. ю. н.  
(г. Челябинск)

104

Уголовное и гражданское  
судопроизводство



на это могут быть направлены усилия общества. Общественный и законный интерес имеет правовые гарантии со стороны государства, которые выражаются в праве на его судебную защиту.

Законный интерес общества и государства неразрывно связан с субъективным правом, и его защита осуществляется через защиту субъективного права. В. А. Рязановский в свое время писал, что «...осуществление материальных гражданских прав является самоцелью только с точки зрения отдельных лиц, для государства же служит средством для поддержания правопорядка. И, следовательно, при организации процесса должны быть приняты во внимание не только интересы отдельных лиц и свойства принадлежащих им гражданских прав, но и интересы правопорядка, интересы публичные»<sup>5</sup>.

На наш взгляд, частный интерес и общественный являются взаимосвязанными по многим основаниям, подобный подход является не только результатом теоретического анализа, но и находит свое отражение в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ. Так, при проверке положений ст. 336 ГПК РФ и п. 4. ч. 2 ст. 39 АПК РФ Конституционный Суд подчеркивал, что базисные положения, относящиеся к осуществлению правосудия, такие, как осуществление справедливого правосудия на основе состязательности и равенства всех перед законом и судом являются основанием для внесения изменений в действующее законодательство и изменения правоприменительной практики. В частности, это относится к праву лиц, которые не были привлечены к участию в деле, но если судебное решение затрагивает их права и обязанности, то они должны иметь право на кассационное обжалование этого решения (Постановление № 1-П от 20.02.2006 г.).

Необходимость выяснения, что следует понимать под общественным и государственным интересом, вызвана также тем, что от этого зависят основания и пределы участия прокурора в гражданском процессе в случае необходимости их защиты в судебном порядке. Конституционный Суд неоднократно высказывался, что неопределенность законодательной нормы ведет к различным и порою неоднозначным толкованиям. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности п. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой ст. 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» было указано, что неопределенность понятия «особое общественное значение» ведет к тому, что правоохранительные органы трактуют его произвольно, так как в законе не указано, какое об-

щественное значение может признаваться «особым».

На наш взгляд, Конституционный Суд обратил внимание на серьезную проблему, на сегодня существующую в праве. Проблема заключается в том, что понятие «защита охраняемых законом интересов общества и государства» имеет место быть закреплено в законе, а процессуальный порядок определения реализации этой обязанности не уточнен, что ведет к произвольному толкованию указанного понятия и все относится к субъективным оценкам конкретного прокурора.

Необходимость участия прокурора по делам о защите интересов общества и государства связана с тем, что в обществе всегда присутствуют обстоятельства, которые ведут к асимметрии в его развитии. «Естественная асимметрия на определенном этапе развития общества перерастает в социальную и дополняется последней. Это может привести к противостоянию различных слоев общества»<sup>6</sup>. С целью недопущения роста противостояния в обществе, использования права с целью получения односторонних преимуществ одними субъектами над другими необходимо наличие рычагов государственного воздействия на процессы, проходящие в обществе. Одним из таких правовых способов воздействия является возможность участия прокурора в гражданских делах с целью защиты общественных и государственных интересов, под которыми следует понимать выработанные или подразумеваемые обществом общественные цели и идеалы, закрепленные в общих началах и принципах права.

Подобный подход имеет место быть и в странах континентальной системы права, в законодательстве которых предусмотрено, что прокурор выступает в защиту (или представляет) публичные интересы, «под которыми понимают интересы государства, общества, а также отдельных социальных категорий»<sup>7</sup>.

В научной литературе обращают внимание на то, что законный интерес имеет как публично-правовой, так и частноправовой характер и по отдельным категориям дел одновременно осуществляется защита как публичных, так и частных интересов. Г. А. Жилин подчеркивал, что независимо от субъекта обращения в суд и от указания в заявлении на нарушение частного интереса, решение по делу об оспаривании нормативного акта всегда направлено на защиту публичного интереса<sup>8</sup>.

Участие прокурора в делах, возникающих из гражданских правоотношений, в которых должны учитываться законные интересы общества и государства, достаточно емкое понятие, но нам бы хотелось в настоящей статье остановиться на вопросах участия прокурора по делам, возникающим из публичных правоотношений. Необходимо обращения к данной теме вызвана также и тем, что данный про-





цессуальный порядок был значительно изменен и в нынешнем виде в гражданское процессуальное законодательство введен только в 2002 г., и именно в нем наиболее ярко проявляется необходимость защиты общественного и государственного интереса.

К указанной категории дел на сегодня относятся дела: по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов; по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Указанные дела рассматриваются в суде с обязательным участием прокурора (ст. 251, 259, 260.1 ГПК РФ).

В соответствии со ст. 247 ГПК РФ суд приступает к рассмотрению дела, возникающего из публичных правоотношений, на основании заявления заинтересованного лица. Прокуратура может выступать таким заинтересованным лицом в силу того, что п. 4 ст. 27 закона о прокуратуре предусматривает возможность в том случае, если имеет место нарушение прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, то прокурор имеет право обращения в суд. А п. 3 ст. 35 указанного закона предполагает, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Прокурор осуществляет надзор за соответствием нормативных правовых актов федеральному законодательству, для чего он наделен правом обращаться в суд с требованием о признании противоречащих закону правовых актов недействительными (п. 3 ст. 22 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»). В случае обращения прокурора с заявлением об оспаривании нормативного правового акта он обращается в суд в целях осуществления надзора за соответствием нормативных правовых актов федеральному законодательству — в пределах своей компетенции.

Следует отметить, что имеющиеся у судов полномочия по контролю за правовым содержанием правовых актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти, является проявлением принципа «сдержек и противовесов»<sup>9</sup>.

Особое место в сложившейся практике общих судов последних лет занимают дела об оспаривании нормативных актов по мотиву несоответствия их закону. Защита по таким делам затрагивает интересы неопределенного круга лиц. Ибо содержащиеся в оспариваемом нормативном акте предписания, являющиеся помехой в

реализации конкретных правовых возможностей, касаются неопределенного количества адресатов, на которых распространяется их действие. Иными словами, затрагиваются общие интересы.

В судах общей юрисдикции могут быть обжалованы нормативные акты федеральных министерств, государственных комитетов, служб и ведомств, затрагивающие права и интересы граждан (а равно юридических лиц) как в целом, так и в отдельных положениях. Главный вопрос, который должен разрешить суд в таких делах, — это вопрос права, вопрос относительно оспариваемого акта: соответствует ли он закону или не соответствует.

При оспаривании нормативного акта не в целом, а в части суд применительно к ст. 195 ГПК вправе выйти за пределы оспаривания и признать его незаконным в полном объеме в случае, если нормативный акт, часть которого обжалуется, представляет собой «целостный правовой пласт», включающий взаимодействующие нормы<sup>10</sup>.

В Постановлении Конституционного Суда РФ 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» ставится вопрос о том, вправе ли прокурор, осуществляя надзор, обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о признании недействительным такого правового акта, как закон субъекта Российской Федерации, если он противоречит федеральному закону. По данному делу рассматривались положения абзацев первого и второго п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и абзацев первого и третьего п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в той части, в какой на их основании прокурор, осуществляя надзор, может обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о признании недействительным закона субъекта Российской Федерации, противоречащего федеральному закону, а суд — разрешать такого рода дела.

При разрешении указанного дела Конституционный Суд Российской Федерации признал, что положения абзацев первого и второго п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и абзацев первого и третьего п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», на их основании прокурор, осуществляя надзор, обращается в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, а суд, разрешая такого рода дела и вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения



в соответствии с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, не противоречат Конституции РФ.

Различные авторы отмечают, что публичные правоотношения тесно переплетены с частноправовыми, и в большинстве случаев их невозможно разграничить. Это относится как к порядку разрешения соответствующих дел, так и, в частности, к срокам судебной защиты права в исковом производстве и производстве по делам, указанным в гл. 24 АПК, гл. 25 ГПК<sup>11</sup>.

В свою очередь, гл. 25 ГПК РФ регламентирует Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и относит к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, оспариваемым в порядке гражданского судопроизводства, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод, а также на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

В соответствии с Определением Конституционного Суда от 1 марта 2001 г. № 67-О на юридических лиц также распространяется право на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Пленум Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. в своем постановлении «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие ГПК РФ» разъяснил, что с 1 февраля 2003 г. дела об оспаривании решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений должны рассматриваться по правилам искового производства, в том числе с соблюдением общих правил подсудности, как дела по спорам о защите субъективного права.

Прокурор может участвовать в рассмотрении данной категории дел по основаниям п. 1 ст. 45 ГПК РФ в том случае, если гражданин, по каким либо уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства осуществляется прокурором и по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. В соответствии с п. 1 ст. 259 ГПК РФ прокурор, считающий, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением в суд.

Порядок рассмотрения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации определен в ст. 260.1, в соответствии с которой заявление рассматривается судом с участием заявителя, представителя соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, политической партии, иного общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, прокурора.

К таким нарушениям могут быть отнесены: нарушение порядка формирования избирательных комиссий, установление сроков выборов, отказ в регистрации инициативных групп, недостатки в оформлении подписных листов, оформлении протоколов избирательных комиссий, установление фактов подкупа избирателей, нарушение правил ведения агитации, издание региональных законов, ограничивающих активные и пассивные избирательные права. А также иные нарушения избирательного законодательства, если они оказали или могли оказать влияние на свободу волеизъявления избирателей, что в конечном итоге повлияло на исход голосования.

Не обозначенные в ГПК дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные к компетенции судов общей юрисдикции, рассматриваются судами в порядке, установленном федеральным законом, в частности КоАП<sup>12</sup>.

По всем указанным категориям дел прокурор может как возбуждать производство путем подачи заявления, так и участвовать в его рассмотрении. Прокурор должен при этом исходить из учета интересов общества и государства, которые сфокусированы в основных принципах и началах гражданского права, под которыми понимаются свобода реализации гражданских прав, равенство участников правоотношений, недопустимость злоупотребления гражданскими правами.



- <sup>1</sup> *Малинова А. Г.* Интерес как правовая категория, его специфика в семейном праве: Учебное пособие.— Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2002.— С. 45.
- <sup>2</sup> *Чичерин Б. Н.* Философия права.— СПб., 1998.— С. 236.
- <sup>3</sup> *Кляус Н. В.* Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве.— Новосибирск: Институт философии и права СО РАН, 2005.— С. 49.
- <sup>4</sup> *Комисарова Е. Г.* Принципы в праве и основные начала гражданского законодательства: Автореферат дис. на соискание уч. степени д. ю. н.— Екатеринбург, 2002.— С. 12.
- <sup>5</sup> *Рязановский В. А.* Единство процесса.— М.: Городец, 1996.— С. 33.
- <sup>6</sup> *Чиркин В. Е.* Публичная власть.— М.: ЮристЪ, 2005.— С. 12.
- <sup>7</sup> *Здрок О. Н.* Гражданский процесс зарубежных стран: Учебное пособие.— М.: Изд-во деловой и учебной литературы, 2005.— С. 108.
- <sup>8</sup> *Жилин Г. А.* Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции.— М., 2000.— С. 32.
- <sup>9</sup> *Лебедев В. М.* Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития.— СПб., 2001.— С. 88.
- <sup>10</sup> *Уксусова Е.* Оспаривание законности нормативных актов в судах общей юрисдикции // Российская юстиция.— 1998.— № 8.— С. 15.
- <sup>11</sup> *Приходько И.* Лукавое «выравнивание» // эж-ЮРИСТ.— 2003.— № 21.
- <sup>12</sup> *Парций Я. Е.* Судопроизводство по делам, возникающим из публичных правоотношений по новому ГПК РФ // Гражданин и право.— 2003.— № 4, 5.



Исетова Б. К.

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СУДЕБНОЙ РЕЧИ

Обращение к некоторым теоретическим, историческим аспектам судебной речи на сегодняшний день представляется актуальным и необходимым.

Новая организация судебного процесса предполагает состязательность, в том числе выраженную в устном слове. Судебный процесс на началах состязательности устанавливает истину в условиях столкновения, спора, борьбы мнений, аргументов. Глубина, широта, мобильность и критичность в речи юриста кажутся все более редкими<sup>1</sup>.

В условиях суда присяжных одной из главных задач судебной речи является понимание тех, к кому она обращена, — к людям, далеко не искушенным в тонкостях юридического правосудия, т. е. присяжных заседателей.

Сегодня основной составляющей ораторского искусства является профессионализм, высокий уровень владения словом, умение поддержать полемику.

Основной целью судебной речи является доказать виновность или невиновность человека. В суде присяжных в первую очередь обращают внимание на технику речи юриста.

П. Сергеич в своем труде «Искусство речи на суде» пишет: «чтобы быть настоящим обвинителем или защитником на суде, надо уметь говорить».

Искусство судебной речи — это искусство убеждения посредством целенаправленной систематизации фактов, убедительной их оценки. Немаловажную роль играет при этом мастерство судебной речи, связанное с мастерством логического анализа и образностью изложения. Однако судебная речь не является обособленным актом — она должна быть тесно увязана с результатами судебного следствия. Только те доказательства, которые получены в судебном следствии, могут быть положены в основу судебной речи, в формирование окончательной процессуальной позиции участника судебных прений.

Судебная речь имеет целью убедить судей и присяжных заседателей. Для этого она прежде всего должна быть понята составом суда, а также всеми слушателями.

Значит, первое необходимое качество судебного выступления — ясность. На ясность как главное достоинство речи указывал еще Аристотель: «Достоинство стиля заключается в ясности; доказатель-

ством этому служит то, что раз речь не ясна, она не достигает своей цели». Чем достигается ясность? Прежде всего глубоким знанием материала, четкой композицией речи, логичностью изложения, убедительностью аргументов. Простота изложения способствует тому, что речь понимается легко и мысль судей без затруднений следует за мыслью оратора. Позиция любого судебного оратора должна быть правдивой. А на стороне правды, как заметил еще Аристотель, всегда больше логических доказательств, нравственных доводов. Но доказательства — не цветы на лужайке, которые надо лишь собирать. Часто наиболее веские доказательства запрятаны в мелких подробностях дела. Большинство доказательств упрятано в житейских ложбинах межлюдских отношений, и их нельзя «собрать» — их надо добывать. Судебному оратору необходимо обладать способностью интерпретировать сущность внешне малозаметных явлений. Вывод из сущности факта — самая убедительная часть речи судебного оратора.

Выступление судебного оратора — это всегда его участие в судебном споре, применение различных тактических средств противоборства. Горькая доля правды состоит в том, что истина является результатом судебного разбирательства. Истина, конечно, устанавливается посредством доказательств. Но исход судебного разбирательства дела в значительной мере зависит от искусства судебного разбирательства<sup>2</sup>.

В истории судебной речи известны речи Цицерона, которые были направлены в защиту республики, против заговорщической деятельности Катилины, они до сих пор покоряют своей страстностью и убедительностью.

Цицерон полагал, что выдающимся оратором может стать лишь тот, кто владеет **тремя** необходимыми для красноречия данными: **талантом, навыком и знаниями**, причем важнее всего наука, так как первенство принадлежит образованному оратору. Аристотель считал, что мудрость должна присутствовать в любой речи оратора, если это оратор с большой буквы, и любому выступающему следует продумывать свое выступление с этой точки зрения. Не утратили своей актуальности и сегодня советы и наставления знаменитого римского оратора Марка Фабия Квинтилиана: в преобразованном виде их можно найти в большинстве современных учебников красноречия. Таковы, например, рекомендации начинать и заканчивать речь более сильными аргументами, подкреплять и развивать природное дарование оратора теоретическим обучением, упражнением и подражанием, а также тре-

**Баян Кабдылкапаровна ИСЕТОВА,**  
старший преподаватель кафедры Уголовного  
права и процесса Института права КГУ  
им. А. Байтурсынова  
(г. Костанай)

109

Уголовное и гражданское  
судопроизводство



бование «говорить только о тех вещах, которые знаешь». Значительно подробнее Квинтилиан разрабатывает вопрос о логических основах речи и ее украшениях, а также технику красноречия. Трактат «Об образовании оратора» содержит специальные разделы о манере поведения оратора перед слушателями, о теории жеста, мимики, осанки, телодвижений.

Особое место занимает русское судебное красноречие, которое достигло больших успехов во второй половине XIX в. В условиях дореволюционной России судебное красноречие имело целью не только объективное исследование обстоятельств дела, но и воздействие на чувства присяжных заседателей. Прения сторон в громких и блестящих процессах обязывали к тому, чтобы и прокурор, и адвокаты, и председатель суда не просто выступали, а выступали убедительно, ярко, доходчиво. Судебные ораторы осваивали и развивали речевую культуру, углубляли свои знания, стремились говорить красочно и остроумно. Знаменитый А. Ф. Кони в своих обвинительных речах умело группировал улики, анализировал их, устранял возможные сомнения, в ходе чего постепенно виновность подсудимого становилась очевидной и бесспорной.

Судебные речи А. Ф. Кони отличаются жесткой логичностью и доказательностью настолько, что суд чаще всего вставал на его сторону. Причем сила ораторского искусства А. Ф. Кони проявлялась в том, что он умел показать не только то, что есть, но и как оно образовалось. В каждой строке речей А. Ф. Кони то удачное выражение свидетеля, то неожиданный афоризм, то остроумное соображение работают в направлении главного вывода. Советы юриста начинающим судебным ораторам при всей кажущейся их простоте бесценны и полезны. В кратком виде они сводятся к следующим положениям. Надо избегать шаблона речи, он особенно опасен в начале и конце. Нельзя применять в речи одни и те же выражения, одни и те же слова на близком расстоянии. Форма речи должна быть простой, понятной. Лирические отступления допустимы, но их должно быть мало. Лирика должна быть искренней, как и вся речь вообще. Элемент трогательного, жалостливого может быть в речи, но о трогательном следует говорить спокойно, холодно, бесстрастно. Удержать и даже увеличить внимание можно: 1) краткостью, 2) быстрым движением речи, 3) краткими освежающими отступлениями. Конец речи должен быть связан с началом. Надо помнить, что конец — разрешение всей речи. Необходимо плавное, естественное течение речи, связный переход от одного положения к другому. Лучшие речи просты, ясны, понятны и полны глубокого смысла. Дозволительно пользоваться мудростью мудрых, но не терять своего лица...<sup>3</sup>

Мудрость, справедливость, честность, находчивость, выразительная простота

речей характерны для ораторского мастерства казахских биев. О справедливом человеке в казахском народе говорят: «Он похож на Бопан би», известного своими мудрыми и справедливыми решениями. Бопан би смог помочь своему роду, пристыдив и уязвив богача Жанбота, который прикрывал угонщиков скота, такими словами: «Что толку от земли, где нечем укрыться от ветра, что толку от отчизны, если нет героя-хранителя, где близкие не прислушиваются друг к другу, что за друг, если между ним и тобой нет честности».

Каждый говорящий хочет, чтобы его слушали, а еще лучше — слышали. Средством для достижения этой цели является правило Деккера: «Чтобы вас услышали, вам должны поверить; чтобы вам поверили, вы должны быть естественны». Но чем достигается естественность?

Во-первых, нужно, насколько это возможно, избегать чтения своего выступления (это резко снижает доверие). В риторике существует даже запрет на произнесение письменной речи. Объяснение в любви, прочитанное по шпаргалке, может вызвать только смех, а показания в суде, также прочитанные с листа, вряд ли будут убедительны. «Единственный способ повлиять на людей, — говорил Дэвид Огилви, — это общаться с ними». Эффективное общение всегда строится на эффекте присутствия, в то время как письменный текст имеет значение при отсутствии его автора.

Вторым способом повышения естественности является диалогизация. Монолог (выступление, обращение), который строится как внутренний диалог (размышление вслух), всегда слушается с большим интересом.

Третий фактор естественности — непротиворечивость невербальных средств. Мимика, жесты, поза, eye-contact (контакт глаз), интонация должны усиливать воздействие, а не наоборот. Как показывают исследования, только 7% выступления приходится на слова, 38% зависит от интонации и 55% обеспечивают жесты. Жесты делаются руками, а руки — эквивалент интеллекта. Не случайно Брентано однажды сказал: «Покажите мне кисть руки, и я скажу вам об уме человека».

И наконец, в-четвертых, речь слушается, когда она строится на конструктивном принципе коммуникации: соединяйте рациональное и эмоциональное, чередуйте идеи и образы, факты и метафоры. Это основа воздействующей речи.

Основной закон риторики потому и является основным, что работает в любой ситуации речевого общения. Этот закон гласит: речь слушается, когда она либо приятна, либо полезна, либо справедлива<sup>4</sup>.

Каждая судебная речь должна начинаться вступлением, излагающим суть данного дела, для того, чтобы заранее повлиять на судей. Искусство судебного оратора проявляется в умении построить судебную речь так, чтобы привлечь внимание



судей и удержать его в продолжение всего выступления, в умении полно и объективно проанализировать обстоятельства преступления и причины его совершения, дать глубокий психологический анализ личности подсудимого и потерпевшего, выстроить систему опровержений и доказательств, сделать правильные правовые и процессуальные выводы и убедить в этом судьей и аудиторию.

Участники судебных прений призваны доказать истину и убедить суд в правильности своей точки зрения. В этом основная задача судебного оратора. «Выяснить, доказать и убедить — вот три взаимосвязанные функции, которые определяют внутреннее содержание судебного красноречия», — отмечает М. М. Михайлов.

Судебное красноречие, основное назначение которого — способствовать установлению истины по делу, имеет свою специфику, которая обусловлена нормами Уголовно-процессуального кодекса и предполагает оценочно-правовой характер речи. Эту специфику судебного красноречия Н. П. Карабчевский охарактеризовал следующим образом: «Вся деятельность судебного оратора — деятельность боевая. Это вечный турнир перед возвышенной и недостижимой “дамой с повязкой на глазах”. Она слышит и считает удары, которые наносят друг другу противники, угадывает и каким орудием они наносятся». Тактика речи, ораторские приемы и речевые средства у каждого оратора свои, проверенные и отработанные. Одни покоряют судебную аудиторию силой своего вдохновения, другие — глубиной мысли и ясностью изложения<sup>5</sup>.

Поэтому с введением в Казахстане Института суда присяжных обострилась необходимость привлечь пристальное вни-

мание к речевому мастерству судебных ораторов, поскольку от того, в какой мере ясно, убедительно и экспрессивно выступающий в судебных прениях юрист выразит свою точку зрения на степень виновности подсудимого, в значительной мере будет зависеть мнение присяжных заседателей. По мнению юристов, нужно «вернуться к тому типу красноречия, который обращен к не искушенным в юридических тонкостях присяжным заседателям. Иными должны стать ораторские приемы, логика изложения, культура речи».

Когда академику Л. Д. Ландау задали вопрос: «Может быть, красота речи нам теперь не нужна?», он ответил: «Нет. Вам никогда не тронуть ничьей души, если речь ваша скучна и сера. Убив живое и яркое слово, вы замуруете свою душу. Глядя на унылые физиономии своих слушателей, вы забудете, что такое радость жизни. А ведь самое главное искусство — искусство жить».

Уместна ли красивая, образная речь при изложении результатов судебно-медицинской экспертизы или, например, при юридической квалификации преступления при определении меры наказания подсудимому?

На этот вопрос можно ответить утвердительно: ведь искусство судебного красноречия — это «дар потрясать души», а судебный оратор использует «дар слова, волнующий и увлекающий слушателей красотою формы, яркостью образов и силою метких выражений».

Умение говорить убедительно, ясно, доступно, логично, аргументированно, красиво и грамотно — вот, пожалуй, самые необходимые требования, которым должна соответствовать современная судебная речь в уголовном судопроизводстве.

<sup>1</sup> Гиздатов Г. Г. Юридическая риторика // Юридическая газета.— 2006.— № 21.— 8 февр.— С. 4.

<sup>2</sup> Баймуратова Г. А. и др. Мастерство выступления на судебном процессе.— А., 2002.— С. 18.

<sup>3</sup> Кони А. Ф. Избранные произведения. Т. 1.— М., 1959.— С. 129.

<sup>4</sup> Ораторское искусство // Технологии управления.— 2001.— № 12.— С. 33.

<sup>5</sup> Баймуратова Г. А. и др. Мастерство выступления на судебном процессе.— А., 2002.— С. 69.



Мухин А. М.

## ОСОБЕННОСТИ ПОДДЕРЖАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ В СУДЕБНОМ РАЗБИРАТЕЛЬСТВЕ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ

Законом Российской Федерации от 16 июля 1993 г. в России возрожден суд присяжных. Первоначально этот институт действовал в девяти субъектах Российской Федерации, а с 1 января 2003 г. суды с участием коллегии присяжных заседателей начали функционировать почти на всей территории Российской Федерации, в том числе в Челябинской области.

В 2005 г. в Челябинской области своим конституционным правом на рассмотрение уголовных дел с участием присяжных заседателей воспользовались 34 лица. Обвинительные вердикты вынесены в отношении 32 лиц. А всего за 3,5 года рассмотрено 55 уголовных дел на 116 человек, трое из которых оправданы.

Прокуратурой Челябинской области, как и во многих других регионах<sup>1</sup>, была проведена значительная работа, связанная с введением института присяжных. Особое внимание было уделено подготовке обвинителей к поддержанию государственного обвинения в областном суде с участием присяжных заседателей. В отделе государственных обвинителей управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами сформирована группа государственных обвинителей, специализирующихся на участии в суде присяжных, изучен опыт регионов страны, где суд присяжных действовал длительное время, проведены учебные занятия, создан учебный видеофильм, проведена деловая игра, воспроизводящая судебный процесс с участием присяжных. Тщательно изучалась и обобщалась судебная практика по делам, рассмотренным с участием присяжных, а также методическая литература.

Учитывая, что проблемы поддержания государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей во многом обусловлены недостатками и просчетами органов расследования, приняты меры, направленные на улучшение качества следствия, повышение профессионального уровня следственного аппарата прокуратуры области. Проведенная работа, в целом, дала положительные результаты.

Тщательная и всесторонняя подготовка прокурора к участию в судебном разбирательстве является необходимым условием обеспечения активности государственного обвинителя в процессе доказывания

и залогом принятия законного и обоснованного решения по делу.

Государственный обвинитель должен свободно владеть материалами дела, в которых закреплены доказательства, собранные в процессе досудебного производства по делу, располагать планами ведения судебного следствия и иметь заранее разработанную тактику представления доказательств.

В Челябинском областном суде при рассмотрении уголовных дел коллегией присяжных заседателей сложилась практика, согласно которой при представлении доказательств обвинения прокурор лишен возможности использовать материалы уголовного дела. Поэтому государственные обвинители поддерживают обвинение с помощью заранее изготовленных ксерокопий протоколов следственных действий, допросов потерпевших, свидетелей, подозреваемых, обвиняемых<sup>2</sup>.

В период подготовки к участию в судебном процессе прокурор должен также стремиться установить такие пробелы расследования, которые могут воспрепятствовать рассмотрению дела в суде, быть готовым к этому и определить в связи с этим свои будущие действия в ходе судебного разбирательства.

В восприятии присяжных одно доказательство должно логически вытекать из другого, дополнять и развивать предыдущее доказательство. Этот процесс должен приводить к формированию у присяжных цельной картины происшедшего, а в итоге — к выводу о доказанности события преступления, причастности к нему подсудимого и его вины в совершении преступления<sup>3</sup>.

Согласно п. 5 ч. 2 ст. 229 УПК РФ проведение предварительного слушания обязательно для решения вопроса о рассмотрении уголовного дела судом с участием присяжных заседателей.

На основании приказа Генерального прокурора РФ от 3 июня 2002 г. № 28 «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»

**А. М. МУХИН,**  
Почетный работник прокуратуры  
Российской Федерации  
(г. Челябинск)

112

Уголовное и гражданское  
судопроизводство



участие государственного обвинителя в предварительном слушании является обязательным<sup>4</sup>.

В случае изменения прокурором обвинения в ходе предварительного слушания, в результате которого изменяется подсудность, судья своим постановлением направляет дело по подсудности в соответствии с ч. 5 ст. 236 УПК РФ.

Полный отказ прокурора от обвинения в стадии судебного разбирательства в соответствии со ст. 239 УПК РФ влечет за собой прекращение уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. 1, 2 ч. 1 ст. 24 и п. 1 и 2 ч. 1 ст. 27 УПК РФ.

Одним из важнейших вопросов, разрешаемых на предварительном слушании, является вопрос о допустимости имеющихся в деле доказательств. Он может рассматриваться и в ходе судебного разбирательства, но, прежде всего, возникает именно на предварительном слушании.

В случае если стороной заявлено ходатайство об исключении доказательства, судья выясняет у другой стороны, имеются ли у нее возражения. При отсутствии возражений судья удовлетворяет ходатайство и выносит постановление о назначении судебного заседания, если отсутствуют другие основания для проведения предварительного слушания (ч. 6 ст. 234 УПК РФ).

В суде присяжных исключение доказательств приобретает особое значение. При обычном порядке судебного разбирательства вопрос о допустимости того или иного доказательства решается при его оценке, после исследования всех доказательств, что делается, как правило, при вынесении приговора.

При рассмотрении дела с участием присяжных заседателей стороны либо иные участники судебного заседания не вправе сообщать присяжным заседателям о существовании доказательства, исключенного по решению суда (ч. 6 ст. 235 УПК РФ).

Также ст. 335 ч. 5 и ст. 336 ч. 3 УПК РФ запрещают сторонам исследовать в присутствии присяжных недопустимые доказательства и ссылаться на них в своих выступлениях в прениях.

В соответствии с п. 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 ноября 2005 г. № 23 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей» если исследование недопустимых доказательств состоялось, то обсуждение вопроса о признании их не имеющими юридической силы производится в отсутствие присяжных заседателей с последующим разъяснением им существа принятого решения<sup>5</sup>.

Председательствующий судья обязан исключить из разбирательства недопустимое доказательство. Таким образом, закон требует, чтобы доказательства были ис-

ключены заранее<sup>6</sup>. Несоблюдение этого правила может повлиять на законность судебного решения.

Указанные законодательные ограничения требуют от прокурора своевременно выявления всех процессуальных нарушений и иных недостатков, в частности, доказательственных пробелов, допущенных органами расследования, и принятия незамедлительных мер к их устранению или восполнению<sup>7</sup>.

Практика рассмотрения Челябинским областным судом уголовных дел с участием коллегии присяжных заседателей показывает, что даже малейшие нарушения закона на стадии предварительного следствия, выявленные стороной защиты или судом, при судебном разбирательстве могут обернуться исключением доказательства или даже нескольких, вытекающих одно из другого.

Например, признанный недопустимым доказательством протокол осмотра места происшествия автоматически повлечет за собой исключение из судебного разбирательства по делу целого ряда основанных на этом процессуальном документе первоначальных следственных действий: медицинских, биологических, дактилоскопических, баллистических и других экспертиз, в ходе которых исследуются орудия преступления и иные объекты (смывы с пятен крови, микрочастицы, отпечатки пальцев рук и др.). В подавляющем большинстве случаев именно эти объекты, изъятые с места преступления, несут в себе информацию о преступнике, свидетельствуют о причастности и виновности подсудимого.

При рассмотрении в 2003 г. уголовного дела по обвинению Ш. в совершении убийства четырех человек с применением огнестрельного оружия коллегии присяжных заседателей в связи с нарушениями уголовно-процессуального закона не был представлен ряд доказательств в связи с их недопустимостью. Из-за нарушения требований ст. 170 и 182 ч. 10 УПК РФ суд не позволил стороне обвинения огласить протокол обыска в жилище Ш., в ходе которого было обнаружено и изъято оружие и боеприпасы, в связи с чем сторона обвинения была также лишена возможности представить протокол осмотра предметов, обнаруженных по месту жительства подсудимого, и заключение баллистической экспертизы. По этому делу следователем был допрошен малолетний свидетель без участия педагога, поэтому приобретенное таким образом доказательство тоже утратило свою юридическую силу<sup>8</sup>.

По уголовным делам в отношении С., И., Х., Ч. и Н. следователями прокуратуры изъяты дактилоскопические карты обвиняемых из системы «Папилон» без вынесения процессуальных решений в виде постановлений о получении образцов для сравнительного исследования, а также без составления соответствующих прото-



колов. Такие нарушения закона привели к исключению полученных на основе дактилоскопических карт доказательств в виде заключений дактилоскопических экспертиз<sup>9</sup>.

Статьей 75 УПК РФ закреплено, что показания, полученные в ходе допроса подозреваемого, обвиняемого без участия защитника и не подтвержденные в суде, являются недопустимыми. Нарушение требований ст. 46, 49 УПК РФ грубо ущемляет конституционное право лица, привлекаемого к уголовной ответственности, на защиту. По уголовным делам по обвинению И., Х., Н., В. допрошенные в качестве подозреваемых без участия адвокатов указанные лица в судебном заседании свои показания на следствии не подтвердили, заявив о своей невиновности. Судом их показания на следствии, в которых они подробно поясняли об обстоятельствах совершенных ими преступлений и изобличали друг друга, были исключены из совокупности доказательств обвинения<sup>10</sup>.

По уголовному делу в отношении Г. и В. в ходе осмотра трупа не присутствовал судебно-медицинский эксперт либо иной врач. Нарушение требований ст. 178 УПК РФ в ходе судебного рассмотрения дела обернулось исключением из числа доказательств протокола осмотра трупа<sup>11</sup>.

Обнаружив подобные нарушения, прокурор должен сам поставить вопрос об исключении доказательств. В то же время ему следует обоснованно и аргументированно возражать против исключения доказательств, не являющихся недопустимыми, что может осложнить последующее рассмотрение дела и привести к неправильному его разрешению<sup>12</sup>.

При рассмотрении ходатайства об исключении доказательства, заявленного стороной защиты на том основании, что доказательство было получено с нарушением требований УПК РФ, бремя опровержения доводов защиты лежит на прокуроре. В остальных случаях бремя доказывания лежит на стороне, заявившей ходатайство (ч. 4 ст. 235 УПК РФ).

Если суд принял решение об исключении доказательства, то данное доказательство на основании ч. 5 ст. 235 УПК РФ теряет юридическую силу и не может быть положено в основу приговора или иного судебного решения, а также исследоваться в ходе судебного разбирательства и использоваться для доказывания любого из обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ.

Особое внимание государственные обвинители должны уделять стадии формирования коллегии присяжных, поскольку итоги судебного разбирательства с участием коллегии присяжных во многом зависят от ее состава.

Законодательством установлен возрастной ценз на участие в деле в качестве присяжного — 25 лет. Присяжными не могут быть лица, имеющие неснятую и

непогашенную судимость, лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными. Из списков исключаются лица, не владеющие языком судопроизводства, инвалиды, престарелые, старше 70 лет, лица, которые в силу физических и психических недостатков не могут осуществлять функции присяжных, руководители и заместители руководителей органов представительной и исполнительной власти, судьи, прокуроры, следователи, адвокаты, нотариусы, лица, принадлежащие к руководящему и оперативному составу органов внутренних дел и государственной безопасности, священнослужители.

На основании ч. 7 ст. 326 УПК РФ председательствующий судья по устному или письменному заявлению может освободить от исполнения обязанностей присяжных заседателей:

- 1) лица старше 60 лет;
- 2) женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет;
- 3) лица, которые в силу своих религиозных убеждений считают для себя невозможным участие в осуществлении правосудия;
- 4) лица, отвлечение которых от исполнения служебных обязанностей может повлечь существенный вред общественным и государственным интересам (врачи, учителя, пилоты авиалиний и др.);
- 5) иные лица, имеющие уважительные причины для неучастия в судебном заседании.

В целях формирования объективного состава присяжных сторонам предоставлено право отвода, как мотивированного, так и безмотивного. Наиболее типичны случаи отвода в связи с заинтересованностью в исходе дела или осведомленностью присяжного об обстоятельствах дела<sup>13</sup>.

Пленум Верховного Суда РФ в п. 13 постановления № 23 от 22 ноября 2005 г. обратил внимание судов на то, что в соответствии с ч. 3 ст. 328 УПК РФ разъяснение председательствующим кандидатам в присяжные заседатели их обязанности правдиво отвечать на задаваемые им вопросы и представлять иную информацию о себе и об отношениях с другими участниками уголовного судопроизводства, как и их опрос о наличии обстоятельств, препятствующих участию в качестве присяжных заседателей в рассмотрении уголовного дела, является обязательным условием формирования коллегии присяжных заседателей и законного состава суда.

В соответствии с п. 14 указанного постановления Пленума Верховного Суда РФ сокрытие кандидатами в присяжные заседатели, включенными впоследствии в состав коллегии, информации, которая могла бы повлиять на принятие решения по делу и лишила стороны права на мотивированный или немотивированный отвод, является основанием для отмены приговора<sup>14</sup>.





Присяжные не только не должны ничего знать об обстоятельствах совершения подсудимыми преступления, но и не должны быть знакомы с участниками процесса, свидетелями и т. д.

По делу оправданного Челябинским областным судом С. в число кандидатов вошла А., два сына которой имеют судимости, а старшиной присяжных заседателей был избран И., привлекавшийся к административной ответственности. Председательствующий по делу пытался выяснить у кандидатов в присяжные, привлекались ли они или их родственники к уголовной ответственности, имели ли дело с судом и правоохранительными органами. Никто из кандидатов не заявил о наличии таких обстоятельств, хотя на основании ч. 3 ст. 328 УПК РФ обязаны были отвечать правдиво.

Отменяя приговор в связи с кассационным представлением государственного обвинителя, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ указала, что поскольку А. и И. скрыли указанные обстоятельства, сторона обвинения при формировании коллегии присяжных заседателей была лишена возможности заявить мотивированный отвод (ч. 10 ст. 328 УПК РФ), а в дальнейшем и права на заявление ходатайства о роспуске коллегии присяжных ввиду тенденциозности ее состава<sup>15</sup>.

Верховный Суд РФ разъяснил, что под тенденциозностью состава коллегии присяжных заседателей следует понимать случаи, когда при соблюдении положений закона о порядке ее формирования тем не менее имеются основания полагать, что образованная по конкретному уголовному делу коллегия не способна всесторонне и объективно оценить обстоятельства рассматриваемого уголовного дела и вынести справедливый вердикт (например, вследствие однородности состава коллегии присяжных заседателей с точки зрения возрастных, профессиональных, социальных и иных факторов)<sup>16</sup>.

Участие государственного обвинителя на данном этапе уголовного судопроизводства призвано содействовать формированию качественного состава коллегии присяжных заседателей из числа здравомыслящих, добропорядочных, объективных, беспристрастных лиц, способных на основании рассмотренных в судебном заседании доказательств вынести объективный вердикт с учетом содержащихся в тексте присяги и напутственном слове председательствующего требований закона<sup>17</sup>.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 335 УПК РФ судебное следствие в суде с участием присяжных заседателей начинается со вступительного заявления государственного обвинителя, в котором излагается существо предъявленного обвинения. После вступительного заявления государственный обвинитель должен предложить суду оптимальный, на его взгляд, порядок ис-

следования представленных им доказательств, в чем позитивную роль сыграет составленный им при изучении материалов дела план исследования доказательств.

Особую сложность данный вопрос приобретает по делам, где обвинение основывается, главным образом, на косвенных уликах. На наш взгляд, в подобных случаях предложения прокурора будут более убедительными и обоснованными, если он одновременно продумает, каким образом и в какой последовательности будет анализировать доказательства в обвинительной речи.

Так, для уяснения присяжными обстоятельств дела, картины происшествия рекомендуется сначала исследовать материалы уголовного дела, касающиеся события преступления (рапорта об обнаружении трупов, выездов оперативных групп на место происшествия, осмотры мест происшествия, трупов, схемы, фототаблицы, видеоматериалы, заключения судебно-медицинских экспертиз).

Следующим этапом представления доказательств являются допросы потерпевших, свидетелей, имеющих доказательственное значение о причастности подсудимых к предъявленному обвинению. По окончании допросов указанных лиц, в подтверждение ранее исследованных доказательств, следует перейти к оглашению материалов, свидетельствующих об участии подсудимых в совершении преступлений, их виновности. Протоколы проверок показаний на месте, производимые при этом фото- и видеосъемки, исследование вещественных доказательств целесообразно демонстрировать коллегии присяжных заседателей в последнюю очередь перед завершением этапа судебного следствия, перед судебными прениями, формированием вопросов, напутственным словом и удалением присяжных в совещательную комнату для ответа на поставленные вопросы, для вынесения вердикта.

Бесспорно, что предлагаемая тактика представления доказательств весьма условна и необязательна для неукоснительного исполнения, но очевидно, что при представлении доказательств коллегии присяжных заседателей важным фактором формирования их мнения является наглядность представленных на суд доказательств. Личное присутствие потерпевшего, свидетеля в суде, их поведение в условиях непосредственного наблюдения, эмоциональность могут сыграть важную роль при формировании мнения присяжных. Наглядность вещественных доказательств, их обозрение в суде психологически дают более значимый эффект, чем простое устное оглашение протокола осмотра того или иного вещественного доказательства. Демонстрация фото-, видеоматериалов к протоколам следственных действий (протоколы проверки показаний





на месте, допросы, следственные эксперименты и т. п.), особенно с участием подозреваемых, обвиняемых, также положительно влияют на формирование мнения заседателей о виновности лица, привлекаемого к ответственности, в совершении рассматриваемого преступления<sup>18</sup>.

Как правильно отмечает Н. Н. Макокина, поскольку на прокурора возложена обязанность доказывания обвинения, ему необходимо взаимодействовать со следователем, который поможет разыскать и обеспечить явку свидетелей в суд, представит вещественные доказательства, причем вещественные доказательства должны быть представлены в начале судебного заседания, чтобы в процессе судебного следствия их можно было продемонстрировать<sup>19</sup>.

Прокурору необходимо противодействовать попыткам стороны защиты скомпрометировать потерпевшего.

После окончания судебного следствия суд с участием присяжных заседателей переходит к выслушиванию прений сторон.

Закон разделяет судебную процедуру прений сторон по делам с участием присяжных заседателей на два этапа: до вынесения присяжными вердикта (ст. 336 УПК РФ) и после вынесения вердикта (ст. 347 УПК РФ). Прения сторон состоят из речей обвинителя и защитника. Выступление государственного обвинителя с судебной речью является итогом всей деятельности прокурора по поддержанию государственного обвинения. Он должен четко изложить свою позицию по конкретному уголовному делу и таким образом повлиять на формирование внутреннего убеждения присяжных заседателей по вопросам, разрешение которых относится к их компетенции.

Основная задача государственного обвинителя — доказать присяжным заседателям, что вменяемое подсудимому деяние имело место, что это деяние соверше-

но подсудимым и что подсудимый виновен в его совершении.

Выступление государственного обвинителя должно быть доказательным и убедительным.

Постановка вопросов присяжным заседателям является важной стадией рассмотрения уголовного дела. Если прокурор устранился от участия в подготовке вопросного листа, не внесет поправки при формулировании вопросов, предложенных судьей, не предложит новых вопросов, это может отрицательно сказаться на принятом присяжными решении.

После провозглашения вердикта присяжных заседателей судебное разбирательство продолжается с участием сторон.

При вынесении оправдательного вердикта исследуются и обсуждаются лишь вопросы, связанные с разрешением гражданского иска, распределением судебных издержек, вещественными доказательствами.

В случае вынесения обвинительного вердикта производится исследование обстоятельств, связанных с квалификацией содеянного подсудимым, назначением ему наказания, разрешением гражданского иска и другими вопросами, разрешаемыми судом при постановлении обвинительного приговора. По окончании исследования этих обстоятельств проводятся прения сторон.

В соответствии с ч. 4 ст. 347 УПК РФ стороны могут затрагивать в своих выступлениях любые вопросы права, подлежащие разрешению при постановлении судом обвинительного приговора. Однако сторонам запрещается ставить под сомнение правильность вердикта, вынесенного присяжными заседателями.

Если подсудимый признан заслуживающим снисхождения, то государственный обвинитель должен предложить суду назначить наказание с применением положений ст. 64 и ч. 1 ст. 65 УПК РФ.



<sup>1</sup> Шнайдер П. Поддержание государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей // Законность.— 2004.— № 12.— С. 20—22; Басманов Н., Гусаков Э. Обвинение в суде присяжных // Законность.— 2006.— № 2.— С. 22—24.

<sup>2</sup> Справка Прокуратуры Челябинской области по результатам обобщения особенностей расследования и рассмотрения Челябинским областным судом уголовных дел с участием присяжных заседателей от 20.09.04 г.

<sup>3</sup> Методические рекомендации прокурору, участвующему в суде присяжных.— Ульяновск: Прокуратура Ульяновской области, 2002.— С. 14.

<sup>4</sup> Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. Т. 1.— Тула: Издательский Дом «Автограф», 2004.— С. 397.

<sup>5</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ.— 2006.— № 1.— С. 7.

<sup>6</sup> Прокурор в суде присяжных: Методическое пособие.— М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 1995.— С. 30.

<sup>7</sup> Методические рекомендации прокурору, участвующему в суде присяжных.— Ульяновск: Прокуратура Ульяновской области, 2002.— С. 27.

<sup>8</sup> Архив Челябинского областного суда.

<sup>9</sup> Архив Челябинского областного суда.

<sup>10</sup> Архив Челябинского областного суда.

<sup>11</sup> Архив Челябинского областного суда.

<sup>12</sup> Прокурор в суде присяжных: Методическое пособие.— М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 1995.— С. 37.

<sup>13</sup> Кириллова Н. П. Суд присяжных в России и мировой опыт.— СПб., 1998.— С. 16.

<sup>14</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ.— 2006.— № 1.— С. 4.

<sup>15</sup> Архив Челябинского областного суда.

<sup>16</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ.— 2006.— № 1.— С. 5.

<sup>17</sup> Поддержание государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей / Под. ред. С. И. Герасимова.— М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2002.— С. 102.

<sup>18</sup> Справка по результатам особенностей расследования и рассмотрения Челябинским областным судом уголовных дел с участием присяжных заседателей от 20.09.2004.— С. 9—10.

<sup>19</sup> Макокина Н. Н. Проблемы участия прокурора в рассмотрении дел судом присяжных // Актуальные проблемы прокурорского надзора: Сборник статей.— М.: Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ, 2001.— С. 101.



Черняков И. Г.

## СИСТЕМА ГАРАНТИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

Право на получение юридической помощи закреплено в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ<sup>1</sup>: «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи».

В юридической литературе термин «юридическая помощь» встречается достаточно часто. Однако в различных источниках данная категория трактуется по-разному.

Так, Е. Г. Тарло под правом на получение юридической помощи понимает «обеспеченное государством субъективное право на получение профессиональных услуг в виде юридических консультаций (разъяснений, советов, оформления документов), представительства и защиты»<sup>2</sup>. Р. Г. Мельниченко определяет право на юридическую помощь как «закрепленное в Конституции в соответствии с международно-правовыми стандартами право каждого на получение услуг юридического характера в целях обеспечения экономических, культурных и политических интересов, благоприятной жизнедеятельности человека в различных социальных сферах»<sup>3</sup>. Представляется, что указанные определения существенно сужают понятие юридической помощи личности, отождествляя ее с услугами правового характера.

По мнению В. И. Качалова и О. В. Качаловой, юридическая помощь — это «система мероприятий, направленных на обеспечение и защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, реализуемых адвокатурой, нотариатом, частными детективными службами, юридическими фирмами, общественными объединениями и др., имеющими своей целью достижение правовой защищенности личности в максимальной степени»<sup>4</sup>. При этом авторы исходят не из содержания помощи личности как деятельности, а только от круга субъектов, ее осуществляющих. Такой подход является характерным для отечественной юридической науки и практики по вопросу о понятии юридической помощи личности.

Российское законодательство не содержит легального определения понятия «юридическая помощь».

Думается, что под юридической помощью следует понимать деятельность лиц, обладающих специальными познаниями в области права, по оказанию качественных правовых услуг.

Выступая по отношению к лицам, обратившимся за ней, конституционно-правовой гарантией, само конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи нуждается в ее обес-

печении. Под обеспечением прав личности понимается «система их гарантирования, то есть система общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию»<sup>5</sup>, «деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и граждан по созданию благоприятных условий (гарантий) для правомерной и неуклонной их реализации и правовой защиты»<sup>6</sup>.

От формирования надежной системы гарантий зависит надежная защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, становление правового государства.

В конституционном праве традиционно выделяют следующие виды гарантий: материальные, идеологические, юридические<sup>7</sup>.

Последний вид гарантий, на наш взгляд, условно можно разделить на следующие группы:

- международные гарантии конституционного права на юридическую помощь;
- гарантии конституционного права на юридическую помощь в рамках соглашений СНГ;
- национальные (внутригосударственные) гарантии конституционного права на юридическую помощь;
- охрана конституционного права на юридическую помощь.

Международно-правовые гарантии возглавляют взаимосвязанную систему гарантий конституционного права человека и гражданина на юридическую помощь. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в случае противоречия правил международного договора российским законам применяются правила международного договора. Тем самым открывается возможность прямого воздействия и применения норм международного права органами власти, включая суды. Заинтересованные физические и юридические лица могут ссылаться прямо на нормы международного права при разрешении любых споров.

Важным аспектом данных гарантий является создание и существование международных неправительственных право-

**И. Г. ЧЕРНЯКОВ,**  
адвокат Челябинской областной  
палаты адвокатов  
(г. Челябинск)

118

Уголовное и гражданское  
судопроизводство



защитных движений, которые могут влиять на политику своих правительств в сфере предоставления юридической помощи, оказывать воздействие на формирование мирового общественного мнения в области обеспечения и охраны конституционного права человека на юридическую помощь, содействие деятельности международных правозащитных органов, а также вести воспитательную и образовательную работу в различных государствах.

Другим аспектом данной гарантии является укрепление международного сотрудничества в сфере предоставления юридической помощи, которое означает усиление помощи мирового сообщества отдельным странам в решении данных вопросов (консультации, обмен специалистами), проведение международных встреч по правозащитным проблемам.

Под международно-правовыми гарантиями рассматриваемого конституционного права следует также понимать совокупность таких международно-правовых условий и средств их осуществления, которые обеспечивают фактическую реализацию данного конституционного права как отдельными людьми, так и народами, населяющими все государства, а также его надежную защиту в случае посягательства как отдельных граждан, их групп, так и любого государства в целом.

По способу образования и функциям данные механизмы могут быть как созданными на основе конкретного договора по правам человека с целью обеспечения выполнения именно его положений, так и имеющими более общую компетенцию, в частности, по обеспечению выполнения международных стандартов по правам человека. Так, если положения Пакта о гражданских и политических правах<sup>8</sup> подлежат применению немедленно и без оговорок, то Пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>9</sup> обязывает государства лишь «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенное полное осуществление признаваемых в Пакте прав» (ч. 1 ст. 2). Получается, что указанные права не являются юридическими нормами, а лишь стандартом, к которому государство должно стремиться в будущем.

Полагается, что такое отношение к социально-экономическим правам вообще и конституционному праву человека на юридическую помощь в частности неприемлемо, поскольку это принижает значение указанного права.

На наш взгляд, более эффективным механизмом защиты прав человека в региональном аспекте считается система, разработанная Советом Европы. Так, Европейская конвенция о правах человека<sup>10</sup>, подписанная в рамках Европейского Совета 4 ноября 1950 г., прямо признает за всеми гражданами договорившихся государств указанные там основные права.

Кроме того, она установила наличие органов юрисдикции, независимых от государств-участников и обязанных обеспечивать соблюдение основных прав этими государствами: Европейской комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека.

Таким образом, система международных гарантий является наиболее существенным условием обеспечения и защиты конституционного права на юридическую помощь.

Среди гарантий в рамках соглашений СНГ следует выделить Конвенцию СНГ «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» от 22 января 1993 г.<sup>11</sup>, которая указывает, что «граждане каждой из Договаривающихся сторон и лица, проживающие на ее территории, ...пользуются бесплатной юридической помощью на тех же условиях, что и собственные граждане». Конвенция СНГ «О правах и основных свободах человека» от 26 мая 1995 г.<sup>12</sup> говорит о праве лица защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, а также пользоваться в случаях, определенных национальным законодательством, бесплатной помощью адвоката.

Таким образом, региональные соглашения в рамках СНГ распространяют конституционное право на получение бесплатной помощи защитника на всех граждан государств-участников на общих основаниях, установленных законодательством каждой страны.

Связывающим звеном международного и национального (внутригосударственного) механизмов гарантий права на квалифицированную юридическую помощь выступает система конституционных гарантий, специфика которых состоит в том, что они являются исходными для всех иных юридических гарантий конституционного права на юридическую помощь.

В качестве общих конституционных гарантий могут быть признаны положения, закрепленные в ст. 2, 10, 17, 19 и других статьях Конституции РФ.

Не менее важной конституционной гарантией осуществления конституционного права на юридическую помощь является разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов, в связи с чем адвокатура, нотариат находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов<sup>13</sup>. Однако, несмотря на указанную конституционную норму, федеральные законы далеко не всегда обеспечивают детальное размежевание полномочий в области предоставления квалифицированной юридической помощи между Федерацией и ее субъектами. Некоторые субъекты Федерации, не дожидаясь такого размежевания, начали принимать свои, широкие по содержанию, законы и другие





нормативные акты, касающиеся рассматриваемой сферы, в том числе и противоречащие федеральным законам. Например, в постановлении губернатора Челябинской области от 13 октября 1997 г. № 704 «Об оказании бесплатной юридической помощи»<sup>14</sup> расширен круг лиц, которым предоставлено право на бесплатную юридическую помощь. Поэтому, на наш взгляд, требуется детальное разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами в данной сфере совместного ведения путем как принятия федеральных законов, внесения дополнений в существующие, так и путем заключения договоров Федерации с ее субъектами.

Гарантом прав и свобод человека и гражданина является Президент РФ. Для усиления гарантий соблюдения этих прав создана Комиссия по правам человека при Президенте РФ. Задача осуществления мер по обеспечению прав граждан входит в компетенцию Правительства РФ. Свое конституционное закрепление это положение находит в п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, согласно которому Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан, куда включено и конституционное право на юридическую помощь.

С целью защиты конституционных прав граждан государством создан целый механизм, включающий в себя меры надзора и контроля за правомерностью поведения субъектов права для выявления случаев правонарушения, меры правовой защиты, процессуальные формы охраны права.

К контрольно-надзорным мерам относятся различные виды контроля органов государственной власти и управления: контроль судебных органов, общественный контроль, прокурорский надзор, институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена).

Права и обязанности Уполномоченного по правам человека зафиксированы наряду с Конституцией в Федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г.<sup>15</sup> Практическая деятельность Уполномоченного по правам человека заключается в предоставлении юридической помощи лицам, права которых были нарушены.

Одной из наиболее эффективных гарантий защиты рассматриваемого конституционного права является суд, задача которого состоит в защите прав, свобод и законных интересов человека от любых проявлений произвола. Она выражена в двух основных судебных функциях: позитивной (осуществление правосудия) — предоставляет гарантии охраны и защиты его прав от необоснованных посягательств других лиц; контрольной (в виде конституционного, административного судебного контроля) — гарантирует права и свободы в отношениях «человек — государство». Конституционной основой для подачи жа-

лоб и исков в суд являются положения ст. 48 Конституции Российской Федерации.

Законодатель, наряду с указанными гарантиями, предусматривает и совершение гражданами собственных действий по защите нарушенных прав всеми законными способами<sup>16</sup>: обращение в средства массовой информации, к общественности и т. д. Особое значение имеет правозащитное движение, т. е. коллективные действия в форме различного рода объединений для защиты прав и свобод. Примером негосударственных национальных правозащитных организаций юридической направленности являются Союз потребителей, Союз адвокатов России и другие. Существуют также международные негосударственные правозащитные организации.

Статья 46 Конституции РФ более подробно раскрывает право гражданина на защиту нарушенного субъективного права. Согласно ч. 1 данной статьи, каждому гражданину гарантируется судебная защита его прав и свобод. Таким образом, в суд можно обратиться за защитой не только конституционного права, но и отраслевого, закрепленного как законом, так и подзаконным актом.

В защите конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь большую роль играют не только суды общей юрисдикции и арбитражные суды, но и Конституционный Суд РФ. Роль и его значение в обеспечении права граждан на юридическую помощь можно продемонстрировать на примере упомянутого выше постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 1997 г. № 2-П, в котором рассмотрены жалобы, возникшие при обеспечении права на юридическую помощь.

В другом постановлении от 27.06.2000 г. № 11-П<sup>17</sup> Конституционный Суд отметил, что по буквальному смыслу положений, закрепленных в ст. 2, 45 и 48 Конституции РФ, право на получение юридической помощи адвоката гарантируется каждому независимо от его формального процессуального статуса. Такая помощь должна быть предоставлена каждому лицу.

Кроме того, право каждого на самостоятельный выбор адвоката подтверждено постановлением Конституционного Суда РФ от 27.03.96 г. № 8-П<sup>18</sup>. Ограничение данного права было бы умалением конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи и противоречило бы ст. 55 (ч. 3) и 56 (ч. 3) Конституции РФ.

Эти постановления показывают, что конституционное право каждого на квалифицированную юридическую помощь и самостоятельный выбор адвоката подлежит обеспечению на всех стадиях судопроизводства и не может быть ограничено федеральным законом ни при каких обстоятельствах.

Наряду с конституционными нормами и возможностью судебной защиты этих прав,



граждане могут защищать свое право на юридическую помощь, опираясь на помощь отраслевых правовых средств. Наибольшее значение в этом смысле имеют правовые гарантии, закрепленные в КоАП РФ<sup>19</sup>, УПК РФ<sup>20</sup>, ГПК РФ<sup>21</sup> и иных отраслевых нормативных актах.

Уголовно-процессуальные гарантии рассматриваемого конституционного права заключаются в том, что установленные уголовно-процессуальным законом условия, порядок, последовательность совершения при рассмотрении и разрешении уголовных дел, процессуальных действий, принятие процессуальных решений ограждают от нарушения конкретное конституционное право.

Важной гарантией при оказании юридической помощи могут являться нормы, в соответствии с которыми представляемому возмещаются расходы по оплате помощи представителя. Статья 100 ГПК РФ устанавливает, что расходы по оплате помощи представителя компенсируются проигравшей стороной по решению суда в разумных пределах и с учетом конкретных обстоятельств. Арбитражное процессуальное законодательство также предусматривает возможность возмещения участникам процесса расходов на оплату помощи представителя (ст. 110 АПК РФ<sup>22</sup>).

Административное право содержит определенное количество правовых норм, гарантирующих лицам право на получение юридической помощи. Например, в соответствии с Законом РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г.<sup>23</sup> на сотрудника милиции во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина возложена обязанность разьяснить последнее на основании и повод такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности. Работники милиции обязаны предоставить возможность задержанным лицам реализовать установленное законом право на юридическую помощь.

Гарантии конституционного права на юридическую помощь предусмотрены в законодательстве, посвященном регулированию адвокатской деятельности<sup>24</sup>.

Таким образом, на внутригосударственном уровне конституционное право на юридическую помощь обеспечивается системой конституционных гарантий, судебными решениями, отраслевыми правовыми средствами.

Охрана конституционного права на юридическую помощь может осуществляться в двух направлениях:

- охрана права на юридическую помощь от противоправного поведения лиц, оказывающих юридическую помощь;
- охрана данного права от противоправного поведения третьих лиц.

Контроль за деятельностью лиц, оказывающих юридическую помощь, осуществляется различными органами. Вместе с тем, необходим также и самоконтроль лиц, оказывающих юридическую помощь,

который выражается в необходимости их объединения в ассоциации, союзы на основе общности интересов с целью выработки определенных морально-этических правил во взаимоотношениях с клиентами, друг с другом и т. д.

Охрана права на юридическую помощь производится также путем установления юридической ответственности за нарушение данного конституционного права. Можно выделить конституционную, уголовную, административную и дисциплинарную ответственность за нарушение права на юридическую помощь.

Прямого упоминания о конституционной ответственности за нарушение права на юридическую помощь, как, впрочем, и иных субъективных прав, в действующей Конституции Российской Федерации нет<sup>25</sup>. Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>26</sup>. Под защитой, в частности, понимается создание механизма охраны прав, т. е. возможности привлечения к юридической ответственности субъектов, нарушающих конституционные права.

В уголовном праве России отсутствует состав преступления, прямо предусматривающий уголовную ответственность за нарушение права на юридическую помощь. Однако существует возможность привлечения к уголовной ответственности должностного лица, нарушающего право на юридическую помощь<sup>27</sup>.

Ответственность за нарушение рассматриваемого конституционного права порой может быть выведена из нескольких статей, содержащихся в различных нормативных актах.

От юридической ответственности за нарушение права на юридическую помощь необходимо отличать меры защиты данного права. В качестве примера меры защиты конституционного права на юридическую помощь является случай, когда на стадии предварительного следствия лицо не было обеспечено юридической помощью. В этой ситуации доказательства, добытые в ходе расследования, признаются полученными с нарушением уголовно-процессуального закона, вследствие чего теряют всякую юридическую силу.

Следующей мерой защиты является отмена противозаконного акта, нарушающего право на юридическую помощь, путем подачи обращения с жалобой, являющегося наиболее важным приобретением граждан согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>28</sup>. Так, в случае наличия в нормативном акте положений, нарушающих право на юридическую помощь, последний должен быть отменен.

Право отмены нормативного акта, вошедшего в противоречие с конституцией и, в частности, нарушающего право на



юридическую помощь, возложено на Конституционный Суд Российской Федерации. Так, Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 27 марта 1996 г. № 8-П признал не соответствующей Конституции Российской Федерации ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне» в смысле ограничения ею права на юридическую помощь.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать основные выводы, что:

1. Конституционное право на юридическую помощь является наиболее важной гарантией охраны субъективных прав, закрепленных российским законодательством.

2. Само право на юридическую помощь подлежит правовой охране посредством обеспечения иных субъективных прав.

3. Под системой гарантий при оказании юридической помощи понимается:

— совокупность установленных законодательством процессуальных прав, служащих средством защиты права на юридическую помощь;

— установленные законодательством правозащитные институты вместе с основными принципами их деятельности;

— содержащиеся в законодательстве особые правила, устанавливающие пределы и условия возможного ограничения права на юридическую помощь.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета.— 1993.— 25 дек.

<sup>2</sup> *Тарло Е. Г.* Роль адвокатуры в системе обеспечения конституционного права на юридическую помощь.— М., 2001.— С. 23.

<sup>3</sup> *Мельниченко Р. Г.* Конституционное право на юридическую помощь: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Волгоград, 2001.— С. 15.

<sup>4</sup> *Качалов В. И., Качалова О. В.* Юридическая помощь личности в Российской Федерации: Схемы и комментарии.— М., 2002.— С. 3, 5.

<sup>5</sup> *Витрук Н. В.* Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР.— М., 1980.— С. 195—196.

<sup>6</sup> *Никонов Д. А.* Право социального обеспечения / Д. А. Никонов, А. В. Стремоухов; Под ред. А. В. Стремоухова.— М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2004.— С. 23.

<sup>7</sup> См.: *Уваров А. А.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина // Государство и право.— 2005.— № 7.— С. 82; *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации.— М.: НОРМА, 2005.

<sup>8</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Библиотечка Российской газеты.— 1999.— № 22—23.

<sup>9</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР.— 1976.— № 17 (1831).

<sup>10</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2001.— № 2.— Ст. 163.

<sup>11</sup> Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 г.) // Бюллетень международных договоров.— 1995.— № 2.— С. 3.

<sup>12</sup> Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.) // Бюллетень международных договоров.— 1999.— № 6.

<sup>13</sup> П. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

<sup>14</sup> Постановление губернатора Челябинской области от 13 октября 1997 г. № 704 «Об оказании бесплатной юридической помощи» // Южноуральская панорама.— 1997.— 23 окт.

<sup>15</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета.— 1997.— 4 марта.

<sup>16</sup> Ч. 2 ст. 45 Конституции РФ.

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 47 и ч. 2 ст. 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.— 2000.— № 5.



- <sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ст. 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.— 1996.— № 2.
- <sup>19</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.— № 1 (ч. I).— Ст. 1.
- <sup>20</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2001.— № 52 (ч. I).— Ст. 4921.
- <sup>21</sup> Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Российская газета.— 2002.— 20 ноября.
- <sup>22</sup> Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Российская газета.— 2002.— 27 июля.
- <sup>23</sup> Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.— 1991.— № 16.— Ст. 503.
- <sup>24</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Российская газета.— 2002.— 5 июня.
- <sup>25</sup> Отсутствие прямого указания о запрете нарушения права на юридическую помощь в Конституции РФ не является всеобщим правилом. В развернутых конституциях некоторых государств установлены охранительные конституционные нормы, запрещающие препятствовать обеспечению конституционного права на юридическую помощь. (См.: Конституционное право государств Европы / Под ред. Д. А. Ковачева.— М.: Волтерс Клувер, 2005.)
- <sup>26</sup> Ст. 2 Конституции РФ.
- <sup>27</sup> Так, если должностное лицо использует свои служебные полномочия вопреки интересам службы, и при этом произошло нарушение права на юридическую помощь, то оно может быть привлечено к уголовной ответственности по ст. 285 УК РФ, как злоупотребившее должностными полномочиями.
- <sup>28</sup> Большое внимание исследованию конституционной жалобы уделено в работах: *Лазарев Л. В.* Гражданин и Конституционный Суд // Российская Федерация.— 1995.— № 18.— С. 55—57; *Тиунов О. И.* О решениях Конституционного Суда Российской Федерации в связи с жалобами граждан на нарушение их конституционных прав и свобод // Российский юридический журнал.— 1996.— № 2.— С. 48—62; *Овсепян Ж. И.* Субъекты права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации // Российская юстиция.— 1996.— № 1.— С. 10—12; *Лучин В. О., Доронина О. Н.* Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации.— М., 1998; *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс.— М., 1998.— С. 299; *Кравец И. А.* Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности // Журнал российского права.— 2003.— № 8.





Калантаева Я. С.

## ОСОБЕННОСТИ НАЗНАЧЕНИЯ СТРАХОВЫХ ВЫПЛАТ ЛИЦАМ, ПОСТРАДАВШИМ В РЕЗУЛЬТАТЕ НЕСЧАСТНОГО СЛУЧАЯ, ПРОИЗОШЕДШЕГО ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ РАБОТ ПО ДОГОВОРУ ПОДРЯДА

Многообразие и свобода рыночных отношений, общий рост экономической активности и появление у организаций и индивидуальных предпринимателей свободных средств, которые можно выгодно вложить, порождают постоянный спрос на рабочую силу. При этом действующее законодательство не ограничивает хозяйствующего субъекта в способе найма рабочей силы.

Самым распространенным способом является оформление трудовых отношений и заключение трудового договора с работником. Но неисполнимость многих положений трудового законодательства и желание работодателя пренебречь некоторыми обязанностями на практике приводят к тому, что работодатели стремятся заключить с работниками договоры гражданско-правового характера.

Сегодня многие организации и индивидуальные предприниматели предпочитают заключать договоры подряда вместо трудовых договоров с лицами, выполняющими определенную работу. При этом характер работы роли не играет. Работодателем на самом деле движет желание уменьшить расходы и ответственность. Так, к примеру, в случае болезни гражданина, заключившего договор подряда с организацией, больничный лист оплате не подлежит. Также не нужно включать данного гражданина в график отпусков, предоставлять ему все те льготы и гарантии, предусмотренные трудовым законодательством.

Таким образом, договор подряда сегодня так же востребован на рынке труда, как и трудовой договор. При этом нельзя не отметить тот факт, что за последнее время выросла тенденция заключения и исполнения договоров подряда на строительство, реконструкцию и ремонт объектов производственного, жилого и общего значения и иных подобных видов работ с достаточно высоким классом профессионального риска.

Именно в силу вышеперечисленных обстоятельств в п. 5 Федерального закона «Об обязательном социальном страхо-

вании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ (далее — Федеральный закон № 125-ФЗ) законодатель среди лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, предусмотрел физических лиц, выполняющих работу на основании договора гражданско-правового характера, но при условии, что соответствующим договором предусмотрена обязанность страхователя уплачивать страховые взносы страховщику.

То есть условие об уплате страховых взносов не является обязательным для сторон при заключении договора подряда. Но если данное условие отражено в договоре, то это:

— автоматически влечет обязанность заказчика встать на учет в качестве страхователя в соответствующий исполнительный орган Фонда социального страхования в десятидневный срок;

— дает право застрахованному на обеспечение по страхованию (а в случае его смерти — лицам, имеющим право на страховое обеспечение), если с ним при выполнении работ произойдет несчастный случай, подтвержденный в установленном законом порядке и признанный страховым.

При этом при проведении экспертизы страхового случая и в целом при назначении страховых выплат застрахованному (либо, в случае его смерти, лицам, имеющим право на получение страховых выплат) нужно учитывать ряд особенностей. Во-первых, это особенность расследования таких случаев и оформление акта о несчастном случае на производстве, во-

**Яна Сергеевна КАЛАНТАЕВА,**  
главный специалист-юрисконсульт отдела  
правового обеспечения Государственного  
учреждения — Челябинского регионального  
отделения Фонда социального страхования РФ  
(г. Челябинск)



вторых, особенность формирования; личного дела и определения среднего месячного заработка.

*1. Особенность расследования несчастных случаев с лицами, выполняющими работу по договору гражданско-правового характера (договору подряда) и оформления акта о несчастном случае на производстве.*

Порядок расследования несчастных случаев, произошедших при выполнении работ по договору гражданско-правового характера, регламентируется «Положением об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях», утвержденным Постановлением Минтруда и социального развития РФ от 24.10.2002 г. № 73 (далее — «Положение»).

Так, согласно п. 16 «Положения», расследованию подлежат тяжелые несчастные случаи и случаи со смертельным исходом, основанием для проведения расследования которых является заявление пострадавшего, либо членов его семьи (иных уполномоченных лиц по доверенности). Расследование проводится без образования комиссии государственным инспектором самостоятельно, по итогам которого составляется заключение. При этом государственный инспектор вправе привлекать представителей заинтересованных органов, включая представителей исполнительных органов Фонда социального страхования РФ.

Здесь заложено сразу три отличия от порядка расследования несчастных случаев, произошедших с работниками по трудовому договору. Первое — расследованию подлежат только тяжелые несчастные случаи и случаи со смертельным исходом; второе — расследование проводится не комиссией, а только государственным инспектором; и третье — инициатором расследования является не работодатель (заказчик по договору подряда), а сам пострадавший (застрахованный), члены его семьи, путем подачи заявления непосредственно в государственную инспекцию труда.

На наш взгляд, в таком подходе к порядку расследования несчастных случаев на производстве, произошедших с лицами, выполняющими работу по договору подряда, законодатель, с одной стороны, попытался уравнивать права подрядчиков и работников по трудовому договору в вопросе социальных гарантий в связи с несчастным случаем на производстве, а с другой стороны, ущемил права подрядчиков. А именно, не расследуются и, как следствие, не признаются страховыми легкие несчастные случаи. Тогда как на практике достаточно часто несчастные случаи, квалифицированные изначально как легкие, по последствиям требуют длительного лечения, а иногда и устанавливается стойкая утрата профессиональной трудоспособности. Если ранее при действии «Схемы определения тяжести производственных травм», утвержденной письмом

Минздрава СССР от 22 сентября 1980 г. № 06-14/18, где был предусмотрен переход несчастного случая из категории легкого в категорию тяжелого по его последствиям, а именно длительного периода временной нетрудоспособности — более 60 дней, застрахованный (подрядчик) мог реализовать свое право на страховое обеспечение (хотя бы в части оплаты временной нетрудоспособности), то сейчас, когда применяется «Схема определения степени тяжести повреждения здоровья при несчастных случаях на производстве», утвержденная Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 февраля 2005 г. № 160, которой не предусмотрено изменение категории несчастного случая по причине длительности временной нетрудоспособности, подрядчик лишен такой возможности.

Следующий момент — это то, что основанием для расследования несчастного случая является инициатива подрядчика (членов его семьи). То есть, ни «Положением», ни иным нормативно-правовым актом не предусмотрена обязанность заказчика по договору подряда предпринимать все те меры и действия, которые предусмотрены ст. 228 и 229 ТК РФ для работодателя, нанявшего работника по трудовому договору. А между тем этими статьями предусмотрены такие действия работодателя, которые существенным образом могут повлиять на объективность расследования причин несчастного случая (сохранение обстановки несчастного случая, включая фотографирование и изготовление схем, обеспечение своевременного расследования, информирование заинтересованных государственных органов и учреждений). В свою очередь, объективность расследования и точное описание обстоятельств несчастного случая влияют на то, будет ли данный несчастный случай признан страховым.

Таким образом, необходимо признать тот факт, что на сегодняшний день порядок расследования несчастных случаев, произошедших с подрядчиками, несовершенен и требует доработки.

Проведя расследование, государственный инспектор составляет заключение и принимает решение о связи данного несчастного случая с производством. Если несчастный случай квалифицируется как случай, связанный с производством, тогда оформляется акт о несчастном случае на производстве по форме Н-1. В соответствии с п. 31 «Положения» акт оформляется и подписывается работодателем на основании заключения государственного инспектора. При этом в п. 4 акта вместо перечисления членов комиссии делается запись о том, что акт составлен по заключению государственного инспектора, и в конце акта ставится только одна подпись работодателя. Нужно иметь в виду, что работодателем здесь является заказчик по договору подряда, его представитель или уполномочен-





ное им лицо. Также нужно обратить внимание на заполнение п. 5 «сведения о пострадавшем», а именно в графе «профессиональный статус» должно быть указано — лицо, выполняющее работу по договору подряда. Графа «профессия», по своей сути, не должна заполняться, так как договор подряда не требует и не отражает условия о профессии подрядчика, в противном случае под сомнение ставится правовая природа договора. Но на практике в акте о несчастном случае на производстве в графе «профессия» указывают ту профессию, которая определяется по типу работ, являющихся предметом договора подряда. Также не требует заполнения п. 6 акта о проведении инструктажей и обучении охране труда и стажировке. Но если договором подряда было оговорено условие о соблюдении и выполнении подрядчиком необходимых мероприятий по технике безопасности, то в п. 6 акта нужно сделать отметку о проведенном инструктаже по технике безопасности выполнения работ. Все остальные пункты акта заполняются без каких-либо особенностей.

## *2. Особенность формирования личного дела и определения среднего месячного заработка.*

Перечень документов, необходимых для назначения страховых выплат, содержится в ст. 15 Федерального закона № 125-ФЗ. Этот перечень документов носит универсальный характер и рассчитан на все виды страховых случаев. Применительно к несчастному случаю на производстве, произошедшему при выполнении работ по договору подряда, особое внимание хотелось бы обратить на два документа: гражданско-правовой договор и справку о среднем месячном заработке.

Гражданско-правовой договор — договор подряда (его заверенная копия) — это документ, не только подтверждающий факт выполнения пострадавшим работ в целях производственной необходимости, но и документ, отражающий условие уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Таким образом, проверяя предоставленный для назначения страховых выплат договор подряда, необходимо выяснить два аспекта.

Первое: проверить, содержит ли договор условие об уплате страховых взносов именно на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве, поскольку свобода волеизъявления сторон при заключении сделки позволяет им отразить в договоре условие о добровольном страховании от несчастных случаев, произошедших при выполнении работ. Возникает вопрос: как поступать, если договором подряда было закреплено условие об уплате страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве, но заказчик не был зарегистрирован в качестве страхователя и, соответственно,

страховые взносы не перечислялись? По логике законодателя, неисполнение страхователем своей обязанности по начислению взносов не может препятствовать реализации права застрахованного на страховое обеспечение.

Второе: необходимо сопоставить предмет договора с той работой, при выполнении которой пострадал застрахованный. Условие о работе является обязательным для договора подряда, поэтому перечень работ подлежит точному описанию в договоре и не может подвергаться расширительному толкованию. Если будет выявлено, что фактически выполняемые пострадавшим действия на момент несчастного случая не связаны и не обусловлены исполнением работ, оговоренных договором подряда, — это является основанием для обжалования в судебном порядке акта о несчастном случае на производстве.

Также при проверке договора подряда как документа необходимого для назначения страховых выплат, может возникнуть подозрение, что данным договором фактически регулировались трудовые отношения. Нужно отметить, что сомнение в правовой природе договора может возникнуть и у государственного инспектора на стадии расследования несчастного случая. В соответствии с п. 28 «Положения» государственный инспектор должен приостановить расследование и направить все материалы расследования в суд для установления характера правоотношений сторон договора, дальнейший ход расследования определяется в зависимости от решения суда. Но если такого сомнения у государственного инспектора не возникло, но специалистом исполнительного органа Фонда социального страхования, принимающего решение о назначении страховых выплат, были выявлены обстоятельства, дающие достаточные основания полагать, что гражданско-правовым договором регулировались трудовые отношения, то это является основанием для подачи заявления в суд в целях установления факта трудовых отношений, и, как следствие, обжалования акта о несчастном случае на производстве, как составленного в нарушение требований действующего законодательства, так как тяжелые и несчастные случаи со смертельным исходом расследуются комиссией. А несчастные случаи, расследуемые комиссией, могут иметь совершенно иной итог, нежели расследование, проведенное одним лицом.

Справка о среднем месячном заработке необходима для расчета ежемесячной страховой выплаты. В соответствии со ст. 12 Федерального закона № 125-ФЗ размер ежемесячной страховой выплаты определяется как доля среднего месячного заработка застрахованного за 12 месяцев (в некоторых случаях менее 12 месяцев) работы, повлекшей повреждение здоровья или смерть, путем деления на количество полностью отработанных месяцев.



Применительно к гражданско-правовым отношениям, возникающим при заключении договора подряда, не существует как такового понятия «зарботок», а используется категория «цена работы». Но в соответствии с п. 2 ст. 12 Федерального закона № 125-ФЗ сумма вознаграждения по договору гражданско-правового характера, содержащего условие об уплате страховых взносов, является зарботком застрахованного.

В соответствии с действующим гражданским законодательством цена работы по договору подряда является одним из основных условий договора, и ее размер зависит от объема работ. Поскольку несчастный случай при выполнении работ по договору подряда происходит до выполнения всех работ, обусловленных договором, то в справке о зарботке должна быть отражена сумма, начисленная за фактически выполненной объем работы до несчастного случая. Но данная сумма зарботка не является среднемесячной. Поэтому для начала по представленным сведениям о начисленной сумме фактического зарботка необходимо рассчитать размер среднего месячного зарботка. И здесь существует определенная проблема.

Установленная ст. 12 Федерального закона № 125-ФЗ схема определения размера среднего месячного зарботка предполагает деление общей суммы зарботка на отработанное время (количество полностью отработанных месяцев). Но специфика правоотношений подряда не предусматривает определенного графика работы, оговаривается только срок выполнения работ. Иными словами, подрячик по договору обязуется выполнить определенный объем работы за определенный срок, при этом режим работы (продолжительность выполнения работ в течение дня, количество отработанных дней в неделю или месяц) зависит от подрячика и не определяется изначально договором. То есть этот порядок расчета среднемесячного зарботка застрахованного не может применяться к отношениям подряда. При этом никаким другим нормативным документом порядок определения среднего месячного зарботка подрячика на сегодняшний день не предусмотрен. Но между тем на практике все же возникают ситуации, когда необходимо рассчитать средний месячный зарботок лицу, получившему травму при выполнении работ по договору подряда, которым было предусмотрено условие об уплате страховых взносов.

Именно такая ситуация имела место быть в Челябинском региональном отделении, когда необходимо было рассчитать размер ежемесячной страховой выплаты лицам, имеющим право на ее получение в связи со смертью застрахованного, умершего в результате несчастного случая, произошедшего при выполнении работ по договору подряда.

Так, страхователем были предоставлены сведения о размере суммы — 13000

руб., начисленной за фактически выполненный объем работ с указанием количества фактически отработанных дней — 12. Застрахованным до несчастного случая было отработано два неполных календарных месяца (договор был заключен 9 сентября 2004 г., несчастный случай произошел 9 октября 2004 г.). На основании чего специалистами Челябинского регионального отделения было принято решение производить расчет среднего месячного зарботка по правилу, предусмотренному абзацем 2 п. 3 ст. 12 Федерального закона № 125-ФЗ, то есть по схеме определения условного месячного зарботка, который составил 22424 руб. 99 коп. ( $13000:12 \times 20,7$ , где: 13000 — сумма зарботка; 12 — число проработанных смен; 20,7 — число рабочих дней, исчисленное в среднем за год). Нужно отметить, что, рассчитывая средний месячный зарботок, недостаточно ориентироваться на справку страхователя о сумме и фактически отработанных днях. Данные сведения должны объективно подтверждаться и другими документами. Поэтому на основании абз. 2 п. 4 ст. 15 Федерального закона № 125-ФЗ Челябинским региональным отделением были затребованы у страхователя: акт приемки выполненных работ, реестр сведений о доходах физических лиц, справка о доходах физического лица.

Можно сказать, что специалистам Челябинского регионального отделения не везло, что застрахованный отработал не полные календарные месяцы и расчет среднего месячного зарботка был произведен в соответствии с действующим законодательством. Но как поступать в тех случаях, когда застрахованным фактически до несчастного случая было по времени, отработано один и более полных календарных месяцев? Данный вопрос на сегодняшний день остается открытым и требует отдельной детальной проработки и нормативного закрепления.

Подводя итог обсуждению вопроса об особенностях назначения ежемесячной страховой выплаты лицам, пострадавшим в результате несчастного случая, произошедшего при выполнении работ по договору подряда, нужно отметить, что данные особенности, по своей сути, заключаются в недоработке законодательной базы как в части расследования несчастных случаев, так и в части страхового обеспечения. Да, несчастные случаи на производстве с подрячиками происходят достаточно редко, но это не повод оставлять нерешенными многие вопросы. Поскольку равноправие работников и подрячиков в вопросе страхового обеспечения в связи с несчастным случаем на производстве — это на самом деле глобальный вопрос заботы государства о социальной защищенности гражданина и, в целом, об обеспечении здоровья и достойного уровня жизни населения.





Семенов А. И.

### СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ МИЛИЦИИ НА ЮЖНОМ УРАЛЕ

Проблема организации профессионального обучения сотрудников милиции возникла одновременно с созданием штатных органов милиции, так как комплектование их по принципу классовости привело к почти полному «вычищению» из ее рядов профессионалов, а также накопленного практического опыта борьбы с преступностью и охраны общественного порядка.

Вопросы становления системы профессионального обучения кадров милиции в рассматриваемый период подробно освещались в 20-е гг. в периодической печати<sup>1</sup>, позднее — в работах В. С. Гольдмана, А. Я. Малыгина, Р. С. Мулукаева, П. Ф. Николаева и др.<sup>2</sup> Особый интерес представляет работа В. М. Шамарова<sup>3</sup>, в которой исследовано организационное и методическое руководство Главмилицией НКВД РСФСР системой профессиональной подготовки кадров.

В 1918—1920 гг. в центре и на местах шел поиск организационных форм приобретения личным составом милиции и уголовного розыска необходимого минимума специальных милицейских и военных знаний и навыков. В силу объективных обстоятельств периода военного коммунизма задача первоначальной подготовки кадров не могла быть решена, и лишь эпизодически осуществлялось обучение отдельных категорий личного состава.

Характерная особенность этого этапа — стихийность в организации школ и курсов при полном невмешательстве в эту деятельность Главмилиции.

Курсы и школы милиции административно подчинялись местным управлениям милиции, содержались за счет средств Советов и открывались, в основном, на губернском, областном и городском уровнях. Именно в этот период начали работу специальные милицейские образовательные учреждения в Москве, Петрограде, Череповце, Калуге, Воронеже. В 1920 г. были открыты курсы милиции в Пензе, Челябинске, высшие курсы командного состава милиции в Омске, милицейские школы в Крыму и Чувашской автономной области.

Анализ содержания учебной деятельности школ и курсов милиции показывает, что обучение кадров по способам и методам подготовки в «ударном порядке» во многом копировало деятельность распространяемых в этот период курсов по ликвидации неграмотности. Кроме того, за весьма короткий срок обучения (до четырех недель) нельзя было полноценно реализовать учебные задачи.

Дефицит времени на обучение обуславливал методику преподавания учебных дисциплин. Занятия проводились в виде бесед, лекций «приватных» преподавателей, а также ознакомительных экскурсий в органы милиции. Руководство школ и курсов милиции в утверждении учебных планов и программ учебных дисциплин, определении срока обучения, количества учебных часов на ту или иную дисциплину имело полную самостоятельность. Отличительной чертой являлось превалирование в системе преподавания военных предметов: на их изучение учебным планом отводилось 140 часов, на милицейские — всего лишь 112 часов<sup>4</sup>.

В 1920 г. приказом Главмилиции был объявлен тематический план Пензенских губернских курсов милиции, рекомендованный в качестве типового для проведения на местах занятий с милиционерами. Приказ предназначался для информирования о накопленном опыте по профессиональному обучению и ставил задачу разработки и принятия в губернских и областных управлениях милиции подобных планов.

Необходимо отметить, что общее организационное руководство профессиональной подготовкой работников милиции нормативно возлагалось на административно-строевой подотдел отдела милиции Главмилиции НКВД РСФСР. Но фактически в рассматриваемый период Главмили-

**А. И. СЕМЕНОВ,**  
Челябинский юридический институт МВД  
России, к. и. н., доцент  
(г. Челябинск)



ция не превратилась в методический центр школьно-курсовой подготовки кадров, так как не были разработаны нормативно-правовые основы организации профессионального обучения личного состава. В определенной мере эта правовая неурегулированность была ликвидирована декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1920 г., утвердившим Положение о Рабоче-крестьянской милиции<sup>5</sup>. Предлагалось создавать на местах лишь курсы милиции, которые требовали меньших материальных затрат и позволяли в короткие сроки осуществлять курсовую подготовку значительной части личного состава.

Особенностью профессиональной подготовки в 1921—1926 гг. являлось формирование организационных и правовых основ системы школьно-курсовой подготовки работников милиции различного должностного уровня. В организационную структуру профессионального милицейского обучения входили:

а) школы-резервы — для первоначальной подготовки лиц, принятых на должности милиционеров;

б) губернские (областные) школы для обучения младшего командного состава — старших и волостных милиционеров, участковых надзирателей;

в) школы среднего комсостава, готовящие руководителей отделений уездных и городских управлений милиции.

В связи с передачей милиции с государственного на местный бюджет Советы рассматривали выделение средств на работу школ милиции как лишние затраты, и поэтому повсеместно шло сокращение их численности. Так, в конце 1921 г. насчитывалось 48 губернских школ милиции и 50 школ-резервов, а в начале 1923 г. осталось 13 губернских школ и 15 школ-резервов<sup>6</sup>.

Для этого периода деятельности НКВД РСФСР становится характерным следующее. Во-первых, центральным звеном обучения личного состава становятся школы-резервы, которые не только осуществляли первоначальную подготовку милиционеров, но одновременно проводили обучение и младшего командного состава милиции. Произошло их перепрофилирование за счет расширения должностных категорий обучаемых кадров. Это позволило приостановить сокращение численности школ-резервов. К концу 1923 г. таких школ насчитывалось уже 25. Во-вторых, в ряде городов были открыты межобластные школы младшего командного состава милиции, готовившие кадры сразу для нескольких губернских управлений милиции. В-третьих, с 1922 г. в соответствии с приказом Главмилиции в каждой губернской школе младшего командного состава милиции вводятся специальные отделения для подготовки работников уголовного розыска<sup>7</sup>.

Разработку и принятие Главмилицией нормативно-правовых документов о школьно-курсовой подготовке, типовых

положений о школах и курсах милиции также надо рассматривать как характерную особенность этого этапа. Уже в 1921 г. Главмилицией были утверждены Положение о курсах командного состава при губернских и областных управлениях милиции и Положение о школах-резервах милиции. Предпринимаются первые попытки централизованного утверждения учебных планов и программ<sup>8</sup>.

Анализ тематической направленности учебных планов в губернских милицейских школах позволяет сделать вывод о том, что профессиональная направленность была недостаточно высокой. Количество учебного времени по общеправовому и специальному милицейскому дисциплинам составляло одну треть. Остальное учебное время примерно в такой же пропорции делилось на изучение двух циклов: общеобразовательных и политических предметов, военной и строевой подготовки.

Вопросам военной подготовки работников милиции уделялось первостепенное внимание. В этом отражалось мнение, что при переходе к мирному труду органы милиции должны выступать в роли «стража на внутреннем фронте». В военном отношении курсы и школы милиции представляли собой хорошо вооруженные, мобильные подразделения, способные при необходимости решать оперативные задачи.

Во время второго этапа развития системы профессиональной подготовки (1921—1926 гг.) происходит становление основ системы школьно-курсовой подготовки, в которую входили все типы учебных заведений. Вместе с тем отсутствие государственных мер по социальной защите личного состава приводило к массовой и хронической текучести кадров. Школы и курсы милиции практически работали «вхолостую», готовя специалистов не столько для своей системы, сколько для других ведомств, слабо влияли на изменение общего уровня профессиональной подготовленности кадров.

Дезорганизацию в создание профессионального ядра вносили и правовые нормы о призыве на службу в Красную Армию допризывников, окончивших учебные заведения милиции<sup>9</sup>.

Принятое ВЦИК и СНК РСФСР Положение о службе Рабоче-крестьянской милиции (1925 г.) явилось началом третьего, завершающего этапа становления системы профессионального обучения и подготовки кадров милиции (1926—1930 гг.).

В 1926 г. Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД РСФСР располагало сетью школьно-курсовой подготовки, в которую входили 20 школ резерва, 3 губернские школы младшего командного состава и пять школ среднего командного состава, 8 краткосрочных курсов<sup>10</sup>. Однако отсутствие в местных бюджетах средств на содержание школ милиции приводило к дальнейшему их сокращению. В 1928 г. осталось на содержании





местного бюджета всего 5 школ. Примерно в двадцати регионах периодически организовывали 3—4-месячные курсы (школы резерва).

На этом этапе был решен ряд важных организационных и методических задач. НКВД РСФСР превратился в центр по руководству школами и курсами милиции. В центральном аппарате этими вопросами продолжало заниматься отделение подготовки отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР. Позднее (1930 г.) постановлением коллегии НКВД РСФСР оперативное руководство учебными заведениями было возложено на вновь организованное Управление кадров НКВД РСФСР.

В это время централизация руководства школами и курсами милиции значительно усиливается, что проявляется в увеличении количества нормативных документов, регламентирующих вопросы учебной и методической работы; в установлении порядка обязательной отсылки в центр протоколов заседаний педагогических советов, сведений о посещаемости курсантами занятий, данных о распределении после окончания учебы.

Результатом завершающего этапа становления системы профессионального обучения и подготовки кадров стало появление еще двух важных обстоятельств.

1. Происходит становление системы переподготовки кадров. Начало было положено открытием в 1926 г. краткосрочных губернских (областных) курсов, которые осуществляли переподготовку младшего командного состава волостной милиции. В последующем переподготовка младшего командного состава проводилась путем организации вечерних девятидневных курсов при губернских школах-резервах, стационарных губернских трехмесячных курсов. Это определило начало развития сети учебных заведений НКВД РСФСР по переподготовке различных категорий работников милиции, уголовного розыска и мест заключения.

2. Внешкольная подготовка в органах милиции трансформируется в служебную подготовку. В 1926 г. приказ ЦАУ НКВД РСФСР ввел единую программу «повторно-инструкторских занятий» вначале с работниками уголовного розыска, а затем с младшим начальствующим составом милиции. Программа наряду с общеюридической и специальной милицейской подготовкой предусматривала освоение основ военного дела, приобретение навыков обращения с оружием, повышение общей политической грамотности. Для повышения заинтересованности личного состава в овладении профессиональными знаниями и навыками важную роль сыграло положение ЦАУ НКВД РСФСР о возможности передвижения работника милиции на нижестоящую должность ввиду его неспособности освоить в полном объеме содержание программы повторно-инструкторских занятий.

Централизация профессиональной подготовки и проведение ее по единым учебным планам и программам, введение вместо внешкольной подготовки повторно-инструкторских занятий (служебной подготовки), установление комиссионного приема экзаменов у каждого слушателя после окончания обучения, правовых последствий (перевод на нижестоящую должность) в случае низкого профессионализма являются основанием для утверждения: в системе НКВД РСФСР происходит становление системы профессиональной подготовки, которая с небольшими изменениями действует и в современных органах внутренних дел.

К моменту ликвидации самостоятельного Наркомата внутренних дел РСФСР (декабрь 1930 г.) в органах милиции функционировала широкая сеть учебных заведений, в которых обучались все должностные категории административных работников НКВД РСФСР. В эту сеть входили содержащиеся за счет государственного бюджета: институт административного строительства с трехгодичным сроком обучения, годичные высшие курсы НКВД усовершенствования административных работников и школы НКВД административных работников. За счет местных бюджетов содержались школы краевых и областных административных управлений с шестимесячным сроком обучения, трехмесячные краткосрочные курсы по переподготовке младшего комсостава и месячные — по переподготовке рядового состава милиции и работников мест заключения.

В связи с вышеизложенным представляет интерес опыт школьно-курсовой подготовки работников милиции на Южном Урале на примере Челябинской школы милиции<sup>11</sup>.

3 июля 1920 г. приказом № 67 по Челябинской губернской милиции было объявлено «Общее Положение о Челябинских губернских курсах подготовки милиционеров, комсостава и районных исполнителей Челябинского губернского управления милиции». Курсы были рассчитаны на 48 человек, при них постоянно функционировали общежитие, столовая и библиотека. Общежитие было организовано по образцу военной казармы со строгим соблюдением армейского порядка и дисциплины.

В соответствии с Положением из каждого уезда губернии для прохождения обучения откомандировывалось 8 наиболее грамотных милиционеров. Первым заведующим курсов был С. М. Плещеев, ранее занимавший должность начальника 4-го района милиции г. Челябинска. Весь личный состав курсов считался пешим резервом губмилиции, а заведующий — начальником пешего резерва и одновременно ротным командиром. Содержались курсы за счет средств губернского милицейского управления. Во время учебы курсанты официально числились в командировке и получали ежемесячное жалование по ос-





новой службе. Срок обучения был рассчитан на 26 учебных дней. По окончании курсов каждый выпускник проходил экзаменационные испытания. Тем, кто на экзаменах показывал удовлетворительные результаты, выдавались удостоверения, где указывалось, на какую именно должность более всего подходит курсант. По заключению экзаменационной комиссии курсанты, продемонстрировавшие в ходе экзаменов «весьма хорошие» и «хорошие знания», соответствовали назначению на должности командного состава милиции. Окончившие курсы с оценкой «удовлетворительно» могли рассчитывать только на должности старших милиционеров. Те, кто получил неудовлетворительные оценки, считались не окончившими курсов и подлежали откомандированию к месту службы в прежнем качестве.

Положение содержало программу обучения, в соответствии с которой составлялось расписание учебных занятий: с 9 до 13 часов проводились занятия по специальным дисциплинам; с 13 до 14 часов — политическая подготовка; с 17 до 19 часов — строевая подготовка. Особое внимание уделялось изучению «Положения о РКМ», организационной структуры милиции, а также основных функций, прав и обязанностей отдельных милицеевских служб. Кроме того, с курсантами проводились практические занятия.

В связи с острой необходимостью пополнения квалифицированными кадрами приказом № 106 по губернской милиции от 23 октября 1921 г. курсы были переименованы в Челябинскую школу комсостава губернской милиции, где одновременно обучалось до 150 человек. В соответствии с учебным планом составлялось расписание занятий, которое руководство школы представляло на утверждение начальнику губмилиции. Начальник управления губмилиции каждые три месяца сообщал в Главмилицию сведения о подготовке личного состава. Начальник школы милиции, в свою очередь, ежемесячно представлял в управление губмилиции «Ведомость о состоянии учебного дела» и информацию о погибших (пострадавших) при исполнении служебных обязанностей.

В соответствии с приказом Главмилиции № 42 от 27 октября 1922 г. «О введении в действие нового учебного плана и штатов губернских (областных) милицеевских школ» в Челябинской школе милиции начали функционировать два отделения: старшее и младшее. В этой связи подбору кандидатов, направляемых на учебу, стало уделяться более пристальное внимание. Учебный план младшего отделения предусматривал 4 общеобразовательные дисциплины: «Русский язык», «География», «Арифметика», «Природоведение». На старшем изучалось всего 17 дисциплин, в том числе 5 общеобразовательных и 12 специальных. К общеобразовательным дисциплинам относились: «Русский

язык и литература», «Математика», «История», «Основы права» и «Политграмота»; к специальным — «Уголовный кодекс», «Уголовно-процессуальный кодекс», «Основы топографии», «Скорая помощь», «Уголовно-розыскная служба» и т. д. Преподавание спецпредметов осложнялось недостатком специалистов. Практические работники, которых приглашали в качестве частных преподавателей, не всегда располагали свободным от службы временем и необходимым уровнем профессиональной квалификации. Все же некоторые сотрудники школы отличались довольно высоким качеством общеобразовательной и специальной подготовки. В частности, весной 1923 г. занятия по русскому языку проводил курсант Денисов, в свое время окончивший Московскую гимназию. Юридические дисциплины преподавал следователь Бимман, пользовавшийся заслуженным авторитетом среди коллег.

Успешное усвоение знаний курсантами затруднялось дефицитом учебных пособий, особенно по «милицеевскому делу». В период прохождения обучения курсанты привлекались к осуществлению плановых мероприятий, проводимых Челябинской милицией. Параллельно с учебным процессом в школе проводились и культурно-просветительные мероприятия, которым также отводилась образовательная роль. Губернское руководство возлагало на выпускников школы большие надежды в плане повышения эффективности деятельности органов внутренних дел. Преподаватели и администрация школы по мере дальнейшей работы приобретали необходимые профессиональные навыки и опыт.

В середине 20-х гг. сеть милицеевских школ по стране значительно сократилась в связи с переходом милиции на местный бюджет. Содержание школы младшего комсостава при губернском управлении стало затруднительным, и на ее базе в 1927 г. были созданы курсы резерва милиции при Челябинском окружном административном отделе, где работники милиции обучались первоначальным специальным знаниям и политграмоте. Значительное количество учебного времени было отведено изучению правовых дисциплин, были оборудованы кабинеты криминалистики, права, внутренней службы. В период обучения курсанты полностью освобождались от выполнения служебных обязанностей. В течение 4-х месяцев из них готовили милиционеров и старших милиционеров. Школа являлась боевой единицей гарнизона милиции города. Курсанты находились на казарменном положении, внутренний распорядок строго регламентировался военными уставами.

В 1929 г. школа была вновь реорганизована и получила название «2-я Уральская областная школа младшего и среднего начсостава Рабоче-крестьянской милиции». К этому времени ее постоянный состав насчитывал 13 человек, перемен-



ный состав — 200. Тогда же школа переехала из одноэтажного здания по улице Елькина, 5, где располагалась с 1920 г., в два двухэтажных здания по улице Советской. В одном из них разместились учебные аудитории, в другом — столовая. Тыловая часть школы находилась на улице Спартак (в настоящее время — проспект В. И. Ленина). С 1927 по 1932 гг. начальником школы был один из организаторов милиции в Челябинске, ранее занимавший должность заместителя начальника губернского уголовного розыска, — Александр Иванович Беляев. Его заместителем по учебной части был В. А. Котельников; по политической — Н. Л. Коновалов; по строевой — Е. И. Черепанов. Известны фамилии некоторых преподавателей спецдисциплин — В. Г. Рыжков, В. Х. Ширяев, Р. А. Криницкая, Е. А. Туркина, И. К. Кондратьев. Криминалистику преподавал И. Ф. Григорьев; уголовное право — И. А. Черемовский. В программу милицеских школ в то время впервые был включен предмет «Автолюбительское дело и правила дорожного движения», который преподавал Ю. И. Черемовский. В 1932 г. начальником школы был назначен Н. Л. Коновалов. Постоянный состав школы увеличился до 23-х человек.

В 1933 г. по приказу Уральского областного управления Рабоче-крестьянской милиции школа была преобразована в областные курсы РКМ, которые возглавил Г. А. Зыльвиндер. В 1935 г. их переименовали в «Челябинские курсы рядового и младшего начальствующего состава РКМ» третьей категории (приказ НКВД СССР от 7 декабря 1935 г.). Основной задачей курсов была подготовка лиц, вновь поступающих на должности рядового и младшего начсостава. Одновременно на курсах обучалось 65 человек. Здесь же в свободное

от выполнения служебных обязанностей время проводилась краткосрочная переподготовка начсостава милиции.

В конце 30-х гг. в органах внутренних дел Челябинской области стала ощущаться нехватка участковых инспекторов и помощников уполномоченных. Челябинские курсы РКМ были полностью перепрофилированы на подготовку участковых инспекторов и равных им категорий сотрудников и стали называться «Челябинские курсы участковых инспекторов РКМ» (приказ НКВД СССР от 10 октября 1937 г.). В 1938 г. их переименовали в «Курсы сержантов РКМ». Лица, окончившие курсы, могли быть назначены на должности от участковых инспекторов до начальников районных отделений милиции. В учебно-строевом отношении переменный состав курсов подразделялся на взводы. Распределение по взводам проводил начальник курсов в зависимости от степени подготовки обучающихся. Занятия проводились 5 дней в неделю по 8 часов. Продолжительность учебного часа составляла 50 минут. Два учебных часа в день отводилось самоподготовке. Учебная нагрузка преподавательского состава распределялась следующим образом: начальник курсов должен был провести не менее 150 часов в год; штатный преподаватель — 440—490 часов. Для курсантов была предусмотрена практика. Наряду с учебным процессом проводились соревнования по военно-прикладным видам спорта, занятия по гражданской обороне, организовывались кроссы и военизированные походы. Все сотрудники милиции энергично овладевали основами военного дела. Накануне Великой Отечественной войны «Курсы сержантов РКМ» были переименованы в «Челябинскую школу РКМ» (приказ НКВД СССР от 5 апреля 1940 г.).



<sup>1</sup> Астахов П. Школьная подготовка милиции // Рабоче-крестьянская милиция.— 1922.— № 1; Гирс Г. Какие школы нужны милиции // Новый путь.— 1923.— № 4; Лобанов С. О подготовке работников милиции и уголовного розыска // Административный вестник.— 1928.— № 4, и др.

<sup>2</sup> Гольдман В. С. Организация школ и курсов милиции в РСФСР в 1917—1925 гг. // Труды ВШ МВД СССР.— М., 1968; Николаев П. Ф. Подготовка командных кадров милиции СССР (1917—1929 гг.).— Омск, 1969; Малыгин А., Мулукаев Р. С. Развитие системы подбора, расстановки и обучения кадров в органах внутренних дел.— М., 1978.

<sup>3</sup> Шамаров В. М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР.— М., 1999.

<sup>4</sup> Постников. Учеба милиции в прошлом и настоящем // Рабоче-крестьянская милиция.— 1924.— № 2.— С. 13.

<sup>5</sup> СУ РСФСР.— 1920.— № 79.— Ст. 371.

<sup>6</sup> Постников Школьно-воспитательное дело в милиции // Власть Советов.— 1923.— № 2.— С. 90—92.

<sup>7</sup> Рабоче-крестьянская милиция.— 1924.— № 11.— С. 14.

<sup>8</sup> Сборник приказов и циркуляров Центрального административного управления — начальника милиции Республики.— 1924.— № 4.— С. 12—13.

<sup>9</sup> Гольдман В. С. Указ. раб.— С. 98.

<sup>10</sup> Шамаров В. М. Указ. раб.— С. 125.

<sup>11</sup> Страницы истории Челябинской школы милиции / В. С. Кобзов, Е. П. Сичинский, А. И. Семенов, С. Ю. Салмина.— Челябинск, 2000.— С. 7—20.



Аксенова М. В.

## НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ И НАЦИОНАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП В ПОСТРОЕНИИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Россия — это многонациональная страна, причем с ярко выраженными этнонациональными различиями проживающих на ее территории народов. По данным переписи населения 2002 г., в России проживают следующие национальности: русские, татары, украинцы, башкиры, чуваша, чеченцы, армяне, мордва, белорусы, аварцы, казахи, удмурты, азербайджанцы, марийцы, немцы, кабардинцы, осетины, даргинцы, буряты, якуты, кумыки, ингуши, лезгины, евреи. Кроме того, в России проживает и множество так называемых коренных малочисленных народов, перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ № 255 от 24.03.2000 г. К их числу относятся, к примеру, нагайбаки, проживающие на территории Челябинской области, орочи, приживающиеся на территории Хабаровского края, тазы, проживающие в Приморском крае, юагиры, живущие в Республике Саха (Якутия) и Магаданской области, ижорцы, проживающие в Ленинградской области, и многие другие.

Как отмечает С. Бабурин: «Многонациональный состав России — ее первооснова и всемирно-исторический смысл — был ее наиболее уязвимым местом во все трудные периоды истории двадцатого века»<sup>1</sup>. Каждая нация, каждый этнос на территории России — это исторически сложившаяся и устойчивая социальная организация, имеющая свои особенности: свои трудовые навыки, свою систему питания и быта, свои материальные и духовные ценности. Кроме того, каждая нация имеет и свою историческую память, которая «...хранит информацию о героических, драматических и трагических событиях и питает не только чувство национальной гордости, но и обиды»<sup>2</sup>.

Национальный вопрос для России — это один из важнейших вопросов, не дав однозначный ответ на который, невозмож-

но построить полноценное федеративное государство. Так, к примеру, пишет Л. А. Стешенко: «Национальный вопрос для Российской Федерации — это реальность и означает не что иное, как существование в нашей стране национального неравенства, национальной дискриминации, ограничения прав граждан по признаку национальности, предоставление льгот и привилегий». Кроме того, автор указывает на то, что в России национальный вопрос уже перерос в национализм. «В последнее время национализм пустил глубокие корни в экономической, политической и культурной сферах. Поиск “внешнего врага” либо в лице центра, либо в лице другого народа — характерный признак национализма»<sup>3</sup>.

Как отмечает В. А. Тишков, в Российской Федерации этнический аспект демографии является наиболее чувствительным из-за самого факта культурного многообразия, а также длительности «опыта государственствления этничности». Автор подтверждает это утверждение следующими доводами: во-первых, в России вплоть до сегодняшнего дня сохраняется практика жесткого и официального деления граждан РФ на народности (национальности); во-вторых, в статистике всегда принято отмечать, сколько наций и народов живет в том или ином регионе или работает на том или ином предприятии; в-третьих, этнический состав населения России — это чаще всего единственное средство для обоснования «...этнократического правления и политической мобилизации граждан...»<sup>4</sup>.

Для того чтобы в полной мере обеспечить удовлетворение национальных интересов, прежде всего необходимо определить содержание самого понятия «национальные интересы», а также понять сущность и содержание национальных интересов в России. Итак, под национальными интересами следует понимать потребность нации занимать то место в мире, в мировом сообществе, которое позволяет наиболее полно реализовать имеющиеся национальные ресурсы и которое в максимальной степени соответ-

**Мария Валерьевна АКСЕНОВА,**  
аспирантка кафедры теории государства  
и права и конституционного права ЧелГУ  
(г. Челябинск)



ствует ее культурно-историческим и духовным традициям<sup>5</sup>. Таким образом, при проведении государственной политики, в том числе и реформировании территориального устройства, следует помнить о том, что особенностью России является многообразие ее национально-этнического состава, а следовательно, и многообразие национальных интересов ее народностей. Причем не всегда обязательное наличие собственной национальной республики отвечает национальным интересам той или иной нации. К примеру, украинцы, проживающие на территории РФ, не имеют претензий на создание для удовлетворения их национальных интересов Украинской республики в составе РФ.

С целью решения национальных вопросов, в первую очередь обеспечения возможности самоопределения наций, Российская Федерация изначально была построена по национально-территориальному принципу. Этнонациональная форма государственного устройства изначально имела определенные негативные последствия в России.

*Во-первых*, в РСФСР национальные автономии являлись формой политического самоопределения титульных этносов, это повлекло за собой возможность рассматривать новое государство — Российскую Федерацию как договорное и необязательное объединение суверенных государств. Этим воспользовались властвующие или оспаривающие власть группировки в регионах. Так, в Чечне приход к власти националистов завершился сецессией и длительными военными действиями. В других республиках, особенно относящихся к числу тех, где сильны этнократические и этнонациональные тенденции (Башкортостан, Татарстан и др.), также национальный вопрос стоял и продолжает стоять очень остро.

*Во-вторых*, в России наследственно перешел «привилегированный» класс субъектов, что порождает постоянные противоречия между национальными республиками и «русскими» краями и областями.

*В-третьих*, усиление этнократических тенденций в республиках, выражающееся в противостоянии «титульных» и «нетитульных» наций в республиках влечет за собой постоянный рост этнической и национальной напряженности.

*В-четвертых*, само по себе этнополитическое устройство РСФСР укоренило в РФ «статусные претензии» всех бывших автономий РСФСР — ныне национальных республик Российской Федерации<sup>6</sup>.

З. М. Зотова отмечает, что нормы, закрепляющие особую роль коренных или титульных наций, не учитывают того факта, что состав населения республик многонационален, а Конституция РФ утверждает принцип равноправия и самоопределения народов, причем государственность понимается как результат реализации права на самоопределение всего народа, а отнюдь не отдельной этнической группы этого

народа<sup>7</sup>. Так, к примеру, в Конституции Республики Бурятия предусмотрено, что изменение государственно-правового статуса Республики Бурятия, а также ее территории осуществляется путем референдума. При этом решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан бурятской национальности, принявших участие в голосовании. Налицо игнорирование интересов «нетитульных» наций. По мнению В. Лысенко: «В данном случае упущено, что государство есть результат реализации права на самоопределение народа, а не отдельной нации»<sup>8</sup>.

А. А. Захарова считает, что «...сплав этнического начала с территориальным, положенный в основу федеративной государственности... порождает постоянную дестабилизацию и окончательный кризис... национальные федерации эффективны только в тех случаях, когда претензии этносов на самовыражение не затрагивают вопросов собственной государственности»<sup>9</sup>. С этим высказыванием нельзя не согласиться, тем более что пример Российской Федерации иллюстрирует это как нельзя лучше.

Особенно остро проблемы этнонационального характера проявляются на Северном Кавказе. Северный Кавказ России включает в себя Республики Адыгею, Дагестан, Ингушетию, Кабардино-Балкарию, Карачаево-Черкесию, Северную Осетию, Чечню, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовскую область. Существует несколько причин того, что Северный Кавказ является одной из самых проблемных, с точки зрения национального вопроса, территорией РФ.

*Во-первых*, в результате колониальной политики и репрессий против кавказских народов дважды (в ходе и после Кавказской войны и в годы правления И. В. Сталина) был нанесен сильнейший удар по традиционному укладу жизни северокавказских народов, и память об этом еще жива. По мнению А. Х. Борова и К. Ф. Дзамихова, история политики Российской империи и СССР в отношении народа Северного Кавказа дает «обильный материал» для подпитки «синдрома жертвенности» жителей Северного Кавказа<sup>10</sup>.

*Во-вторых*, в результате завоевания Россией Кавказа и связанных с этим перемещений и переселений народов существенно изменился этнический состав населения. За счет роста славянского населения и групп эмигрантов из Закавказья, Восточной Европы, Турции автохтонные народности Северного Кавказа оказались в меньшинстве. К примеру, в настоящее время процентное отношение славянских народов на Северном Кавказе достигает 74%, в том числе 27% в «горских республиках».

*В-третьих*, частые изменения административного деления в Северном Кавказе, зачастую проводимые без учета реально го расселения народов, а также массовые





депортации народов и последующие их возвращения на Северный Кавказ повлекли за собой запутанность и произвольность административных границ и их несовпадения с этническими реальными границами.

*В-четвертых*, существование иерархии народов, различающихся по объему предоставляемых им прав и льгот и степени участия в управлении, в зависимости от положения, которое они занимают в структуре национально-государственных образований<sup>11</sup>.

Кроме того, проблемы, существующие на Северном Кавказе, связаны и с национальными особенностями проживающих там народностей. В книге «Кавказ — ярмо России» В. В. Жириновский пишет: «Существенной национальной особенностью горцев являются пережитки родового строя. Примечательно к чеченцам, речь идет... о тейповой организации их жизни»<sup>12</sup>. Тейпы представляют собой роды, которые выросли из соседских общин, состоящих из земледельцев-собственников. Первоначальной и важнейшей функцией тейпа была защита земли. Ради своей первоначальной цели в тейпы могли принимать представителей другой нации. В Чечне до сих пор существует тейповое деление, поэтому для представителей одного тейпа сам факт нахождения у власти представителя другого тейпа вызывает враждебность.

Затяжная конфликтная ситуация в Чечне, получившая название «чеченский кризис», сопровождаемая военными действиями и террористическими актами, привела, с одной стороны, к консолидации русских, а с другой стороны — спровоцировала формирование устойчивых этнических предубеждений против так называемых «лиц кавказской национальности» и распространение негативных стереотипов в массовом сознании.

Также проблемным с точки зрения этнонационального вопроса является Татарстан. Как пишет В. Б. Пастухов: «Татарстан — мусульманский анклав в составе России, где этнический компонент играет очень существенную роль. При этом республика обладает значительным экономическим потенциалом, имея запасы нефти, развитые химический и автомобильный комплексы»<sup>14</sup>. Татарстан в настоящее время занимает особое, можно сказать, привилегированное положение. Руководство Татарстана изначально с момента образования Российской Федерации заняло сепаратистскую позицию, что повлекло внесение в Конституцию Татарстана пункта о государственном суверенитете республики и о верховенстве местных законов над законами России. Немного позднее с Татарстаном был заключен «особый» договор о разграничении полномочий, в котором состоялся «торг» между Центром и Татарстаном, в результате которого Татарстан «избавился» на длитель-

ный срок от уплаты налогов в казну РФ взамен на формальное снятие вопроса о своем суверенитете и верховенстве своих законов.

Российская Федерация изначально пошла и идет до сих пор на определенный компромисс и с Чеченской Республикой и Республикой Татарстан именно по причине ярко выраженного проявления их этнонациональной сущности. Однако ряд проблем так и остается нерешенным. Сепаратизм в Чеченской республике продолжает проявляться, а Татарстан продолжает занимать явно выраженное привилегированное положение среди «равных» субъектов РФ.

На мой взгляд, основной причиной указанных национальных проблем является ошибочное восприятие национально-территориального признака в построении Российской Федерации в качестве панацеи в урегулировании национальных проблем. По мнению В. А. Тишкова: «Федерализм не означает надделение этнических групп “своей” государственностью, а делает институты власти и службы государства более близкими и более чувствительными к запросам и интересам различных по культуре групп, живущих в одном государстве. Национальная политика в РФ должна иметь в поле зрения всю территорию государства и не сводиться к взаимоотношениям федерального центра и республик. В равной степени в каждой республике, крае и области должны осуществляться собственные программы оптимизации межэтнических отношений и разрешения конфликтов»<sup>15</sup>. Таким образом, руководство страны должно решать национальный вопрос в каждом регионе индивидуально. Ведь каждый народ, проживающий на территории РФ, имеет свои особенности, забывать про которые нельзя и при проведении государственной политики.

Таким образом, Россия нуждается в реформировании территориального устройства и переходе к территориальной федерации, состоящей из однопорядковых, лишенных этнонациональных привилегий субъектов. По мнению В. Филиппова, оптимизация этнополитической ситуации в стране невозможна без модернизации основ федеративных отношений. В. Филиппов считает, что принудительно невозможно гармонизировать межэтнические контакты в России, где все граждане делятся на «титულных» и «нетитулных», «коренных» и «некоренных», «государствообразующих» и «негосударствообразующих». Этнонациональные проблемы в России проявляются во многих областях жизни народа: установление этнократических режимов в субъектах РФ, «коренизация» аппарата управления, этнический характер приватизации, формирование в республиках «титулной» финансовой олигархии. Все это является индикатором дискриминации по языковому и этническому признакам и мощными конфликтогенными факторами<sup>16</sup>.





В Российской Федерации существует немало причин для построения именно территориальной федерации.

*Во-первых*, несмотря на многонациональный состав населения России, доминирующим является русский этнос (более 80% населения), который и в царский и в советский периоды выступал как державообразующий. После распада СССР значительная часть русских ощущает себя ущемленной в условиях постоянного поиска новых разновидностей собственной идентификации.

*Во-вторых*, около 14% населения России проживает в республиках, и большинство из этих 14% проживают в республике, которая не является их исторической родиной, и поэтому зачастую являются «изгоями» среди «не своей» нации. Так, к примеру, 68% всех татар не живут в Татарстане.

*В-третьих*, на территории России существуют крупные инновационные общины, не имеющие своих этнических территорий в Российской Федерации, к примеру, украинцы, белорусы, казахи, этническая родина которых находится на территории других государств<sup>17</sup>. Таким образом, национально-территориальный принцип в построении российского федерализма в прин-

ципе не может быть решением национальных проблем России.

Стоит отметить, что в последнее десятилетие в России резко возросло значение различных форм самосознания народов — религиозного, этнического (в том числе и экстремистского) и т. д. Появилось большое число общественных объединений, которые все чаще поднимают вопросы правового, социального и экономического обеспечения национального развития рассеяно проживающих групп этносов и каждого отдельного гражданина России, принадлежащего к данному этносу. Таким образом, возникает определенное единство прав человека и гражданина и коллективных прав определенного этноса, не имеющего своей территориальной автономии. Одним из проявлений этнического самосознания является национально-культурная автономия, возникшая в России в связи с принятием специального нормативного акта — Федерального закона «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996 г.<sup>18</sup> Таким образом, народы, проживающие на территории России, имеют возможность реализовывать свои интересы и потребности с помощью иных, не связанных с территориальным устройством страны, форм самоопределения.

<sup>1</sup> Бабурин С. Национальные интересы России на рубеже XXI в. / В кн.: Бабурин С. Русский путь. — М.: АНКО, 1995. — С. 122.

<sup>2</sup> Стешенко Л. А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие X—XXI вв. М.: НОРМА, 2002. — С. 213.

<sup>3</sup> Стешенко Л. А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие X—XXI вв. — М.: НОРМА, 2002. — С. 290—292.

<sup>4</sup> Тишков В. А. Реквием по этносу: исследования по социально-культурной антропологии. — М.: Наука, 2003. — С. 411.

<sup>5</sup> Россия и ее регионы: Внешние и внутренние экологические угрозы / Под ред. Н. Н. Клюева. — М.: Наука, 2001. — С. 7.

<sup>6</sup> См. подр.: Афанасьев М. Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго Президента. Промежуточные итоги // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2002. — № 1. — С. 91—104.

<sup>7</sup> Зотова З. М. Федеративное устройство России: две позиции // Полис. — 1998. — № 3. — С. 205.

<sup>8</sup> Лысенко В. От Татарстана до Чечни (становление российского федерализма). М.: Изд-е ин-та современной политики, 1995. — С. 46.

<sup>9</sup> Захаров А. А. Федеративное государство и сепаратизм: канадский вариант // Политические исследования. — 2002. — № 3. — С. 129—130.

<sup>10</sup> Боров А. Х., Дзамихов К. Ф. Россия и Северный Кавказ. Современный политический опыт в историческом контексте // Политические исследования. — 1998. — № 3. — С. 198.

<sup>11</sup> Лысенко В. Указ. соч. — С. 36—40.

<sup>12</sup> Жириновский В. В. Кавказ — ярмо России. — М., 2001. — С. 23.

<sup>13</sup> Филиппов В. Этнический аспект преодоления системного кризиса российского федерализма // Федерализм. — 2000. — № 4. — С. 41.

<sup>14</sup> Пастухов В. Б. Российский федерализм: политическая и правовая практика // Общественные науки и современность. — 2003. — № 3. — С. 56—57.

<sup>15</sup> Тишков В. А. Стратегия и механизмы национальной политики / Национальная политика в Российской Федерации (материалы международной научно-практической конференции). — М., 1993. — С. 17.

<sup>16</sup> Филиппов Э. Этнический аспект преодоления системного кризиса российского федерализма // Федерализм. — 2000. — № 4. — С. 33—34, 39.

<sup>17</sup> Лебедева Э. Е. Национальный вопрос и федерализм // Мировая экономика и международные отношения. — 1998. — № 9. — С. 44—50.

<sup>18</sup> См. подр.: Хабриева Т. Я. Национально-культурная автономия: современные проблемы правового регулирования // Журнал российского права. — 2002. — № 32. — С. 5—8.



Анфилофьев А. В.

## ПРЕДЕЛЫ СТАТУСА РЕСПУБЛИКИ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Понятие «статус республики» закрепляется в Конституции РФ как видовое (ч. 1 ст. 66). Общим для данного вида является конституционное понятие «статус субъекта Российской Федерации» (ч. 5 ст. 66). Поэтому следует выделять общие черты статуса, присущие республике как субъекту РФ, видовые особенности, свойственные статусу данной группы субъектов РФ, и специфику статуса конкретной республики в составе РФ.

Попытки раскрыть общее, особенное и единичное в статусе субъекта РФ предприняты в ряде научных работ<sup>1</sup>. Однако, несмотря на многочисленные усилия, не все аспекты проблемы изучены достаточно полно, и выдвинутые научные положения нуждаются в конкретизации. В частности, не выявлены существенные характеристики статуса республики, четко не определены его границы, особенности и специфика содержания.

Это во многом предопределило то, что конституционное понятие «статус субъекта РФ» интерпретируется по-разному. В то же время определен общий подход. Ряд авторов подчеркивает, что статус субъекта РФ согласно ч. 5 ст. 66 Конституции РФ определяет его положение в федеративном устройстве<sup>2</sup>.

Действительно, общепринятое представление о статусе как о положении субъекта РФ в системе публично-властных связей по вертикали (с федеральным центром и местным самоуправлением), с одной стороны, и по горизонтали (с другими субъектами), с другой стороны, позволяет идентифицировать один из основных его родовых признаков. Он состоит в том, что статус субъекта РФ, в том числе статус республики, суть его (ее) нормативно оформленное отношение в системе государственно-властной, подчиненное требованию федерализма.

Такое понимание является довольно-таки общим, поскольку определяет лишь контур категории «статус субъекта РФ».

Учитывая это, конституционалисты усилили внимание к теории статусного права. Выявляется его структура, анализируется нормативное содержание<sup>3</sup>, проводится классификация статусов по видам правовых актов<sup>4</sup>, рассматривается соотношение понятий «статус», «конституционный статус», «конституционно-правовой

статус» и «правовой статус»<sup>5</sup> и др. Данные научные высказывания нуждаются в осмыслении. Поэтому следует прежде всего подчеркнуть, что в юриспруденции традиционно различают узкое и широкое понимание статуса.

В узком смысле статус рассматривается как положение, определяемое какими-либо конкретными правомочиями участников общественных отношений<sup>6</sup>. При таком подходе категория «статус» в сущности отождествляется с понятием «правовой статус» (правовое положение).

В этом значении правовое положение субъекта РФ определяется внутриотраслевой спецификой статусных правоустановлений, поскольку при широком подходе обнаруживается более сложная конструкция.

В широком теоретико-правовом смысле категория «статус» охватывает, по справедливому утверждению В. А. Кочева, понятия «конституционный статус», «конституционно-правовой статус» и «правовой статус»<sup>7</sup>. В приведенном понятийном ряду конституционный статус рассматривается как положение субъекта РФ, определяемое конституцией.

Конституционный статус — это базовая составляющая статуса субъекта РФ. В базовых положениях определяются конституционные начала статусных правомочий, существо содержания и границы статусных прав.

В свою очередь, конституционно-правовой статус регулируется правовыми актами (законами, актами исполнительной власти, решениями конституционных судов), являющимися источниками конституционного права. В этих актах закрепляются основные конституционно-правовые положения, которые составляют нормативное содержание базовых статусных установлений. В соотношении с базовыми конституционными началами конституционно-правовые основы следует рассматривать как конкретизирующие.

Понятие «правовой статус» употребляется в этой связи в отраслевом (межотраслевом) или внутриотраслевом (институциональном) смысле. Правовой статус суть правовое положение субъекта РФ, характеризующее конкретными правомочиями в сфере определенной отрасли (отраслей) права, ограниченными конституционно-правовыми основами.

Исходя из сказанного, следует признать, что категория «статус субъекта РФ» как наиболее широкое понятие является сложносоставным, оно охватывает базовую сущностно-содержательную составляющую статуса, его начала (конституционный статус), конкретизирующие конститу-

**Андрей Викторович АНФИЛОФЬЕВ,**  
аспирант кафедры конституционного  
и финансового права Пермского  
государственного университета  
(г. Пермь)

137

Трибуна  
молодого ученого



ционно-правовые нормативные положения (конституционно-правовой статус), а также отраслевые (межотраслевые) или внутриотраслевые (институциональные) правомочия.

Вместе с тем в науке конституционного права понятие «статус» иногда сводится к понятию «конституционно-правовой статус». Последнее рассматривается как категория, включающая конституционные основы статуса (конституционный статус) и другие статусные положения, закрепляемые в тех или иных отраслях права (правовой статус).

С этой точки зрения конституционно-правовой статус представляет собой нормативное оформление положения субъекта РФ в федеративной системе. При таком подходе в качестве синтетического правового понятия выступает не только категория «статус», но и понятие «конституционно-правовой статус», охватывающее конституционные и иные правовые статусные положения.

Нетрудно заметить, что придание понятию «конституционно-правовой статус» ранга научной абстракции лишает данное явление собственного нормативного содержания.

В то же время Конституция РФ не дает достаточных оснований как для унификации рассматриваемых понятий, так и для их «деформализации». Более того, положения Конституции РФ не во всем согласуются с традиционалистскими представлениями в сфере статусного права. Последнее обстоятельство во многом объясняется тем, что

общенаучные концепции разрабатываются, за редким исключением, безотносительно к форме государственного устройства и в отрыве от нормативного оформления данного института. Поэтому вышеизложенные подходы нуждаются в уточнении в призме действующей Российской Конституции.

Статус республики согласно ч. 1 ст. 66 Конституции РФ определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Из этого следует, что статус республики является конституционным. Особенность конституционного статуса республики состоит в том, что он выражается базовыми правовыми установлениями федерального и регионального значения.

Статусные положения, определяемые Конституцией РФ, составляют общефедеральный базовый компонент конституционного статуса республики первого уровня. Положения статуса, закрепляемые конституцией республики, представляют собой региональный компонент конституционного статуса второго уровня. Региональный компонент конституционного статуса республики в соотношении с общефедеральным выступает как конкретизирующий и дополнительный<sup>8</sup>, он непосредственно связан с Конституцией РФ<sup>9</sup>.

Общефедеральная и региональная конституционные составляющие единого статуса республики закрепляют базовые положения, которые определяют место данного государственно-территориального образования в федеративной системе государственной власти России с учетом его особенностей и специфики.



<sup>1</sup> См., напр.: Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б. С. Крылов, И. П. Ильинский, Н. А. Михалева.— М., 1994.— С. 143—144; Кочев В. А. Конституционное (уставное) право субъектов РФ / В. А. Кочев.— Пермь, 2005, и др.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции РФ.— М., 1994.— С. 209; Комментарий к Конституции РФ.— М., 2002.— С. 487; Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян.— М., 2001.— С. 559.

<sup>3</sup> Богданова Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова.— М., 2001.— С. 47; Лебедев А. Н. Статус субъекта РФ / А. Н. Лебедев.— М., 1999.— С. 35 и др.

<sup>4</sup> Конституционное право субъектов РФ / Отв. ред. В. А. Кряжков.— М., 2002.— С. 116.

<sup>5</sup> Кочев В. А. Указ. соч.— С. 121—122.

<sup>6</sup> Конституционное право субъектов РФ.— С. 116.

<sup>7</sup> Кочев В. А. Указ. соч.— С. 121.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ.— 2003.— № 30.— Ст. 3101.

Белый А. В.

## СТАНОВЛЕНИЕ ТОРГОВОГО (ХОЗЯЙСТВЕННОГО) ПРАВОСУДИЯ

Коммерческие суды — особые суды для разбирательства торговых споров, вошедшие в юридическую практику с давних пор. Указания на их существование встречаются в древних источниках. Настоящее развитие они получили в средние века. Этому способствовали отчасти склонность того времени к созданию для каждого сословия особых судов, отчасти развитие торговых отношений. Одно из первых упоминаний о торговых судах для торгового люда на Руси встречается в уставной грамоте новгородского князя Всеволода Мстиславовича, данной им церкви святого Иоанна Предтечи на Опоках (в 1135 г.). При этой церкви было основано купеческое сообщество, и князь поставил «три старосты от житыхъ людей, и от черныхъ тысяцкого, а от купцовъ два старосты, управляти имъ всякия дела Ивановская и торговая и судъ торговый; а Мирославу посаднику в то не вступаца и иным посадникам, в Ивановское ни в что же, ни боярам Новгородским». Однако торговый суд в этом документе понимается не как законодательное нововведение, а как на оказание на применение к Ивановскому купечеству обычного общеизвестного установления<sup>1</sup>. Судебная функция не была отделена от административной, так как на суд тысяцкого возлагалась обязанность «управляти всякие дела торговые и гостиные». В судопроизводстве Древней Руси применялось только судоговорение. В сельской местности преобладало третейское разбирательство при содействии старцев и посредников. Другим способом рассмотрения споров служили сельские сходы, на которых судили по обычаям<sup>2</sup>. Отсюда можно понять сторонников создания самостоятельных коммерческих судов в средние века. Они считали, что данные суды необходимы, т. к. торговый быт чрезвычайно своеобразен, правильное понимание встречающихся в нем сделок, документов и выражений доступно только людям, близко знакомым с торговой деятельностью, торговое право почти не поддается кодификации, и вся торгово-правовая жизнь основана на обычае, часто имеющем местное или временное значение.

Первая попытка создать постоянный, специальный для купечества суд принадлежит царю Алексею Михайловичу. По Новоторговому уставу 1667 г. был учрежден

в Москве особый приказ для суда и расправы «купецким людем», а при таможенных как во внутренних, так и в пограничных городах были учреждены таможенные суды, которые состояли из судей, избранных из торгового сословия. Данный Устав высоко ставил торговлю — «во всех окрестных государствах свободные и прибыльные торги считаются между первыми государственными делами»<sup>3</sup>. Устав пытался обособить управление купеческими делами, свести многие приказы, регулирующие торговые отношения, в одном «Пристойном» приказе.

Необходимость организации торгового класса, а вместе с тем обособление его в судебном отношении, еще сильнее обнаружилась при Петре I. Указами 30 января 1699 г. в Москве была учреждена бурмистерская палата, переименованная потом в ратушу, а в других городах земские избы, это были финансово-судебные учреждения, ограничивающие компетенцию воевод. Созданный Петром I в 1711 г. Правительствующий Сенат первоначально преследовал цель обеспечить решение текущих дел управления государством на время отсутствия императора. В указе, последовавшем за учреждением Сената, Петр I определил, что по его отбытию Сенату делать: «Суд иметь нелицемерный, расходы напрасные оставить; денег как можно больше собрать, дворян собрать молодых; вексели исправить; а соли стараться отдать на откуп; торг китайский и персидский умножить; учинить фискалов»<sup>4</sup>. Предшественником нынешнего Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации можно считать IV департамент Правительствующего Сената, бывший высшей апелляционной инстанцией по делам торговым.

В начале XIX столетия в России делает быстрые завоевания идея коммерческих судов по типу, принятому во Франции. Одесский градоначальник, эмигрант, герцог де Ришелье обращался к Правительству с указанием на необходимость учредить в этом городе un tribunal de commerce. После нескольких лет переписки вопрос этот был разрешен в благоприятном смысле Высочайше учрежденным 10 марта 1808 г. уставом коммерческого суда в Одессе. При сочинении этого устава были «взяты правила, принятые большей частью в знатнейших торговых городах Европы»<sup>5</sup>. Однако, вопреки французскому образцу, состав суда должен был быть смешанным, отчасти выборным от купечества, отчасти назначенным от правительства.

Вслед за Одесским судом коммерческие суды, согласно тому же уставу, уч-

**А. В. БЕЛЫЙ,**  
аспирант кафедры теории государства  
и права и конституционного права ЧелГУ  
(г. Челябинск)

139

Трибуна  
молодого ученого







реждены были в Таганроге (1808), в Феодосии (1819), в Архангельске (1820), в Бессарабии (Рени 1819, Измаил 1824, Кишинев 1856).

Пример южных городов не мог остаться без влияния на столицы. Санкт-Петербург и Москва желали иметь такие же коммерческие суды, какой учрежден был для Одессы. Ответом явилось общее учреждение 14 мая 1832 г. коммерческих судов и устава их судопроизводства. Это соответствовало духу времени. В указе Сенату было обращено внимание, что составлявший это учреждение «комитет принял за основание устав 1727 г.», хотя в действительности образцами послужили французский кодекс 1808 г. и гамбургский устав 1815 г. На основании нового закона открыты коммерческие суды в Санкт-Петербурге (1832), в Москве (1833), в Новочеркасске (1835), в Керчи (1841), в Тифлисе (1853), а существовавшие до того времени подверглись преобразованию. Данные суды просуществовали до 1917 г. Устав судопроизводства в коммерческих судах состоял из 16 глав: о подсудности; о призыве и явке в суд; об отводах; об отобрании показаний сторон и приведении дела в ясность; о разбирательстве через посредников; о доказательствах вообще и разных их видах, как-то: признание собственное, письменные документы, об особых родах письменных документов, о доказательствах через свидетелей, о доказательствах присягой; об ответах и опровержениях; о проверке доказательств и опровержений, о решениях и исполнении оных; о жалобах на решения коммерческих судов и об апелляции; о судебных издержках по производству дел в коммерческом суде, включавших в себя 470 статей и Временные правила о порядке производства дел о несостоятельности из 28 статей<sup>6</sup>.

Обращение в коммерческий суд начиналось с подачи прошения председателю суда, который направлял его в соответствующее отделение. Если прошение удовлетворяло формальным требованиям закона, то заводилось дело. Процесс считался начавшимся с момента вручения сторонам повесток. До начала разбирательства дела по существу проводилась словесная расправа. На этой стадии ответчик мог заявить все отводы. Если отводы не были заявлены или не были удовлетворены, то ответчик давал объяснения по существу дела. Состязание велось в письменной форме. Средствами доказывания в коммерческом суде служили собственное признание, письменные акты и документы, свидетели, присяга. По окончании возражений и проверки представленных доказательств дело направлялось в канцелярию для составления записки, которая должна была содержать в себе все данные дела и законы, разрешающие спор. Присутствующим сторонам «определение решительное» объявлялось немедленно, лично, при открытых дверях. Сторонам

отсутствующим определение объявлялось через полицию. Сторонам безвестно отсутствующим решение объявлялось посредством твоекратного опубликования в Ведомостях обеих столиц и Губернском извещении.

Судебная реформа 1864 г. в России коммерческих судов организационно не коснулась. Изменения прошли только в их судопроизводстве: споры должны были рассматриваться на основе устава Гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г., введенного в действие применительно к общим судам. Комиссия по преобразованию судебной власти под председательством Буткова высказалась против дальнейшего сохранения коммерческих судов, и против издания нового торгового судопроизводства ввиду того, что общие суды на основании новых начал гражданского процесса в состоянии вполне удовлетворить запросам торгового оборота. Учрежденная в 1871 г. комиссия по реорганизации специальных судов выступила, однако, на защиту коммерческих судов и даже выработала проект устава торгового судопроизводства. Но министерство юстиции придерживалось отрицательного отношения к коммерческой юрисдикции. Под влиянием этого преобладающего в правительственных кругах направления были закрыты коммерческие суды в Новочеркасске (1867), в Тифлисе (1878), в Архангельске (1896), в Кишиневе, Керчи и Таганроге (1898).

Коммерческие суды продолжали существовать только в Санкт-Петербурге, Москве, Одессе, Варшаве.

Основными доводами против коммерческих судов было требование скорого суда, устранение волокиты, отрицание юридических тонкостей, которые так были свойственны общим судам и с которыми не хотел мириться торговый оборот. Между тем существование коммерческих судов рядом с гражданскими является само по себе поводом к замедлению процесса. Первое условие для специальных судов — это точное ограничение подсудности. Если такое затруднение возникает, то немедленно создаются основания к волоките. Споры о подсудности являлись самым частым явлением. Легко допустимая ошибка могла повлечь за собой возвращение искового заявления, пропуск срока и потерю права. Быстрота торгового оборота и возникающие на его основе новые правоотношения также не способствовали полной кодификации регулируемых отношений между участниками торгового оборота.

Структура коммерческого суда в первой инстанции включала в себя выборный купеческий элемент и устранила его в высших инстанциях, что таило в себе внутреннее противоречие. Если высшие суды, состоящие из одних юристов, признаются способными к решению торговых дел, контролю и исправлению постановлений коммерческих судов, то тем самым отпадает



вся сила аргумента о необходимости специальных знаний, знакомства с бытовыми условиями. Основная идея соединения двух элементов (юридического и купеческого) состоит в том, что каждое торговое дело представляет фактическую сторону, которая понятна только купцам и юридическую сторону, доступную только юристам. Однако эти лица в равной степени пользовались судебной властью. При приглашении двух членов суда — купцов они могли легко навязать свою точку зрения судье-юристу. По указанным соображениям считалось, что коммерческий суд не в состоянии поднять авторитета суда, важного в правовом государстве.

Однако нельзя было признать отсутствие положительных моментов существования коммерческой юрисдикции. Постоянные преобразования в торговом процессе не могли составить затруднения для подготовленного юриста. Многие из новых форм являлись не чем иным, как новой комбинацией старых, и опытный юрист легко разберется в этой мнимой сложности и новизне. В свою очередь купцу, который не умел отличить юридическую форму от бытового содержания, всюду будут представляться новые формы. Состав коммерческих судов гарантировал независимость судей, которой не было у коронных судей. Выборный судья опирался на доверие купечества, а не на благоволение к нему начальства. Однако профессиональное положение судьи-купца вызывает большое сомнение в независимости такого судьи. Независим политически, судья-купец зависим социально. Личные связи такого купца могли привести к тому, что суд будет рассматривать дело не на основании пред-

ставленных сторонами доказательств, а на основании частных сведений, личных впечатлений. Также одним из доводов необходимости существования коммерческой юрисдикции была ее дешевизна. Коммерческие суды, состоящие из выборных от купечества лиц, давали государству даровую судебную силу. Благодаря этому государство было способно обслуживать потребности населения в правосудии свыше своих материальных средств. Однако дешевизна судов — самый слабый довод. Правосудие представляет огромное общественное благо и высоко поднимает престиж государства. Дешевый суд может дорого обойтись государству. То, что государство сэкономит на окладах личного состава суда, оно передержит на построении и содержании особых зданий, на устройстве особых канцелярий<sup>7</sup>.

Система коммерческих судов в России просуществовала до 22 ноября 1917 г., когда Советом Народных Комиссаров был принят декрет о суде (Декрет о суде № 1), который упразднил все общие судебные установления: окружные суды, судебные палаты, Правительствующий Сенат со всеми департаментами, военные и морские суды всех наименований, коммерческие суды. Исключение было сделано только для мировых судов, которые разрешали дела о нарушении торговых уставов. Правительствующий Сенат вынес решение о непризнании декрета о продолжении своей деятельности вплоть до созыва учредительного Собрания. Однако деятельность судов была парализована, и последующий ход событий сделал реальностью положения упомянутого декрета и последовавших за ним законодательных актов.

<sup>1</sup> Демченко Г. В. Из истории судостроительства в Древней России.— Варшава, 1909.

<sup>2</sup> Ланге Н. Древние русские смешные или вочные суды.— М., 1882.— С. 228.

<sup>3</sup> Там же.— С. 64.

<sup>4</sup> Полное собрание законодательства.— № 2320.

<sup>5</sup> Авторское право на литературные произведения.— Казань, 1891.

<sup>6</sup> Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. VII.— 1832.— № 5053—5876.— С.-Петербург, 1833.

<sup>7</sup> Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права. Т. IV.— М., 2003.



Волтунов Д. В.

## РОЛЬ РЕГЛАМЕНТНЫХ НОРМ В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА

Правовое регулирование общественных отношений, возникающих при реализации полномочий и функций парламента в ходе его деятельности, осуществляют, по общему правилу, конституция и регламент парламента или же регламенты палат при двухпалатной структуре парламента. Как отмечается в литературе, данная модель, когда основные положения, относящиеся к ключевым вопросам парламентской процедуры, содержатся в конституция<sup>1</sup>, а Регламент, принимаемый самим парламентом, лишь конкретизирует эти положения, распространена в большинстве современных государств<sup>2</sup>. При этом большинство парламентских норм органично находит свое отражение в самих Регламентах палат, однако имеет место и практика закрепления некоторых регламентных по своей сущности норм специальными законами или даже указами президента (Казахстан). Регулирование парламентской деятельности осуществляется также специальными регламентами совместных комиссий (Швейцария, Италия) или совместных сессий палат (Румыния). В США, Канаде, Великобритании существуют также регламенты отдельных парламентских процедур. Регулирование парламентской деятельности может осуществляться как отдельными регламентами, принятыми каждой палатой самостоятельно (Германия, Польша, Швейцария, Румыния, Италия, Франция, Хорватия, Россия), так и единым, общим для всего парламента регламентом (Швейцария)<sup>3</sup>.

В современной литературе по конституционному праву неоднократно поднимался вопрос о том, какова должна быть роль регламентных норм в процессе регулирования деятельности парламента, имеющий два аспекта. Первый аспект — каким образом найти оптимальный баланс между конституционным и регламентным (которое, к тому же, является подзаконным) правовым регулированием. Второй аспект — необходимость законодательного регулирования деятельности парламента (т. е. с помощью федеральных законов), предложения о котором неоднократно высказываются в литературе.

Полагаем, обозначенные аспекты проблемы требуют детального рассмотрения в рамках настоящей работы, поскольку позволяют выявить роль регламентных норм в правовом регулировании деятельности парламента.

Можно встретить утверждение, что российская Конституция не содержит каких-

либо положений, определяющих основы парламентских процедур, она говорит лишь о том, что «каждая из палат принимает свой Регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности» (ч. 4 ст. 101). На основе приведенных конституционных положений нередко делается вывод, что подзаконный характер Регламента Государственной Думы, упрощенная процедура его принятия и изменения, отсутствие наглядной, очевидной для всех связи норм Регламента с положениями Конституции в значительной мере вывели этот нормативный акт из сферы общественного внимания<sup>4</sup>. Позволим присоединиться к мнению тех авторов, которые категорически не согласны с такой позицией<sup>5</sup>.

Бесспорным является, что в силу своей юридической природы как основного закона страны Конституция некоторые отношения только закрепляет, но не регламентирует. Так, например, в разделе о законодательной власти конституция обычно определяет: порядок формирования, полномочия парламента и гарантии его независимости при реализации этих полномочий; взаимоотношения парламента с другими органами власти; порядок реализации парламентом своих полномочий. Таким образом, конституция касается лишь тех вопросов, от разрешения которых зависит функционирование парламента как органа государства<sup>6</sup>.

Конституционные нормы о порядке формирования палат, статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы находят свое дальнейшее развитие в действующих федеральных законах: «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Как отмечается в литературе, если необходимость принятия указанных законов была очевидной и прямо вытекает из содержания Конституции РФ, то вопрос о том, следует ли принимать законы, регулирующие деятельность Федерального Собрания РФ и законодательный процесс в РФ, является дис-

**Д. В. ВОЛТУНОВ,**  
соискатель кафедры теории государства  
и права и конституционного права ЧелГУ  
(г. Челябинск)

142

Трибуна  
молодого ученого



куссионным<sup>7</sup>. Другими словами, при анализе правовой природы регламентов палат, как и любого другого акта, важно определить, чем юридически связаны палаты, устанавливая свой регламент, какова мера их самостоятельности<sup>8</sup>.

Прежде всего, на наш взгляд, проблема связана с так называемой достаточностью или недостаточностью конституционного регулирования, а также вопросами прямого действия конституционных норм. Поскольку конституционное регулирование всегда является сжатым, кратким, то это дает основание для признания его недостаточным, что влечет вывод о большей пользе широкого текущего законодательного регулирования. Однако, как отмечает С. А. Авакьян, методологически это не совсем верный подход, поскольку ценность конституционного регулирования заключается в том, что оно в концентрированной форме может создать непосредственную базу развития общественного отношения даже без дальнейшего законодательного регулирования; без учета этих особенностей конституционного регулирования оно будет «обречено на роль только декларативных правил»<sup>9</sup>.

Полагаем, что поскольку в Конституции Российской Федерации провозглашено ее прямое действие (ч. 1 ст. 15), а также предусмотрено, что «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими» (ст. 18), ответ на сформулированный выше вопрос должен быть утвердительным — любое положение Конституции Российской Федерации имеет непосредственное и прямое действие (и ст. 98 Конституции Российской Федерации не исключение). В то же время большинство конституционных норм реализуются в совокупном применении с иными правовыми актами. Как отмечает И. С. Самощенко, в Конституции не должно быть положений, которые не действовали бы непосредственно, но, действуя непосредственно, они раскрываются и конкретизируются в текущем законодательстве, то есть служат юридической почвой законодательства во всех случаях, когда оно необходимо<sup>10</sup>. По справедливому замечанию В. О. Лучина, «не в интересах практики ставить реализацию конституционных норм в прямую зависимость от того, будут ли приняты детализирующие и конкретизирующие их нормы...»<sup>11</sup>. В то же время не следует абсолютизировать роль Конституции в правовом регулировании, умаляя тем самым значение норм текущего законодательства. Конкретизация конституционных норм необходима, однако за Конституцией должна сохраняться ведущая роль в формировании основы нормативной модели общественных отношений, поскольку важнейшее условие обеспечения единства и внутренней согласованности законодательства — это его развитие лишь в тех параметрах, которые закреплены Конституцией. Другими словами, законодатель обязан найти баланс между конкретизацией конституционных норм

в законодательстве и необходимостью обеспечить полноценную реализацию «буквы и духа» Конституции. На сложность решения этой задачи обращает внимание В. О. Лучин, полагая, что, с одной стороны, конкретизация конституционных норм в текущем законодательстве отражает важную черту, внутренне присущую процессу осуществления права, и объективно требует многоуровневого правового обеспечения, с другой — неизбежная «многоступенчатость» этого процесса затрудняет сохранение, передачу без потерь подлинного, изначального содержания (духа и буквы) конституционных положений, нередко ведет к их деформации<sup>12</sup>.

Существует еще один аспект обозначенной проблемы развития конституционных положений в текущем законодательстве. С одной стороны, принятие закона, более подробно, чем Конституция РФ, регламентирующего правовой статус парламента России, диктуется необходимостью конкретизировать в федеральном законодательстве конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации и его палат, усилить их финансовую и имущественную самостоятельность, придать правовую основу деятельности комитетов и комиссий палат. Так, например, на парламентских слушаниях в Совете Федерации 15 ноября 2001 г. высказывались мнения о необходимости законодательной регламентации основных полномочий председателей палат и их заместителей, порядка их избрания, оснований и порядка досрочного освобождения, определение полномочий советов палат как структурных подразделений Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Заслуживает внимания также точка зрения о необходимости развития механизмов взаимодействия и согласования позиций палат Федерального Собрания, а также иных федеральных органов государственной власти в процессе законотворчества, в том числе законодательного закрепления правового положения и основ деятельности согласительных комиссий по урегулированию разногласий, возникших между палатами Федерального Собрания при рассмотрении федеральных конституционных законов и федеральных законов, специальных комиссий по урегулированию разногласий между палатами Федерального Собрания и Президентом Российской Федерации по отклоненным Президентом РФ федеральным законам, а также совместных комиссий Совета Федерации Государственной Думы по бюджету и парламентскому расследованию<sup>13</sup>.

И хотя доводы в пользу законодательного регулирования этих вопросов достаточно серьезны, нам более обоснованной представляется позиция Г. Д. Садовниковой, отмечающей, что не случайно в большинстве стран мира статус, структура и полномочия парламента регулируются





только конституциями государств, а организация и порядок работы — регламентами. Это объясняется, по мнению Г. Д. Садовниковой, тем, что в демократическом государстве парламент должен обладать высокой степенью независимости от исполнительной власти и от главы государства, которые, как правило, задействованы в законодательном процессе<sup>14</sup>. Если же деятельность Федерального Собрания РФ будет регулироваться законами, у Правительства РФ как субъекта законодательной инициативы появится возможность влиять на содержание этих законов. Президент РФ как глава государства, имеющий право отлагательного вето, и как субъект законодательной инициативы приобретает еще большее влияние на работу палат парламента. Инициирование поправок к законам, прямо касающимся деятельности Федерального Собрания, может вызвать дестабилизацию его работы. Это может способствовать усилению «сдержек и противовесов» со стороны исполнительной власти и вызвать определенные нежелательные перекосы в системе разделения властей.

Правовой основой для регламентов является, прежде всего, Конституция Российской Федерации, в которой закреплены основные правовые положения о структуре палаты, о законодательном процессе, о правовых актах палат, о вопросах их ведения. Нормативная конкретизация этих конституционных положений и составляет главное функциональное назначение регламентов, содержание которых должно строго соответствовать духу и букве Конституции и не может ей противоречить.

При этом необходимо учитывать, что роль Конституции как юридической базы регламентных норм многогранна<sup>15</sup> и проявляется в следующем. Во-первых, в регламентах получают конкретизацию достаточно многочисленные конституционные нормы, определяющие порядок деятельности и внутреннюю структуру палат Федерального Собрания, порядок законодательного процесса. Обязательной основой в регулировании этих вопросов является последовательное воплощение в регламентах всех конституционных принципов, касающихся основ конституционного строя, основ правового статуса личности, федеративного устройства, системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Правовой основой регламентов палат Федерального Собрания являются помимо Конституции Российской Федерации федеральные конституционные и федеральные законы, нормам которых положения регламентов не могут противоречить. Соответственно изменения названных нормативных актов, затрагивающие положения, фиксируемые в Регламенте, должны получать в последних адекватное отражение. Федеральные законы воздействуют на

содержание Регламентов не только в юридическом плане, но и с позиций направленной внутренней политики, воплощаемых в законодательстве, закрепляемых в нем ориентаций развития государства и общества. Как отмечается в литературе, государственный и правовой порядок предполагает, что все государственные органы признают взаимно правила, правомерно установленные каждым из них, необходимыми для соблюдения<sup>16</sup>.

Регламентными нормами палата лишь определяет условия своей деятельности, порядок, на основе которого она вступает в контакты с другими органами, устанавливает, какие действия других органов необходимы ей для осуществления ее функций в соответствии с нормами Конституции и ее принципами. Это право палаты, а не обязанность другого органа, которая установлена палатой.

Подобной позиции придерживаются и другие авторы. Так, например, по мнению И. В. Гранкина, регламент должен определять: внутреннее устройство палаты, порядок решения отдельных вопросов, правила законодательной процедуры<sup>17</sup>. При этом оптимальное разделение правового регулирования между Конституцией и регламентом следующее: Конституция устанавливает функции законотворческого органа, регламент фиксирует правила функционирования парламента как государственного органа. Функционирование представительного органа означает совокупность его деятельности и деятельности его подразделений как внутри органа, так и во внешних сношениях. С другой стороны, регламент состоит из процедурных норм, следовательно, и парламентская процедура регулирует именно функционирование представительного органа.

Таким образом, верна точка зрения Д. А. Ковачева, что «регламент содержит правовые предписания, основываясь на которых, все правоспособные субъекты, непосредственно участвующие в деятельности парламента, могли бы осуществлять свои полномочия»<sup>18</sup>.

Следует признать, что аргументы авторов, которые придерживаются позиции о достаточности только конституционного и регламентного регулирования деятельности парламента, достаточно убедительны.

Г. Д. Садовникова полагает, что регулирование статуса и деятельности парламента страны на самом высоком — конституционном — уровне, а порядка его работы — регламентами палат, то есть актами, принимаемыми самими палатами без участия других «ветвей» власти, является оптимальным<sup>19</sup>.

Как справедливо отмечается в литературе, Конституция РФ не предусматривает принятия закона о Федеральном Собрании (равно как и о Президенте). Из чего можно сделать вывод, что вопросы правового статуса палат и организация работы Федерального Собрания составляют пред-

мет конституционной регламентации и принимаемых на ее основе Регламентов палат<sup>20</sup>.

Е. И. Козлова отмечает, что Конституция и регламенты — это необходимая и достаточная правовая основа для регулирования статуса и деятельности палат парламента. Данное суждение, по ее мнению, подтверждает и само содержание проекта Федерального закона о Федеральном Собрании, поскольку огромную долю его содержания составляет воспроизведение конституционных норм и норм Регламентов палат<sup>21</sup>. Это ведет к необоснованному и немотивированному дублированию нормативных установлений, к не-

правомерному разделению регламентных норм без видимого логического основания на два вида — закрепляемых в законе и устанавливаемых в Регламенте палаты, к снижению уровня самостоятельности палат в решении вопросов своей внутренней организации и порядка деятельности<sup>22</sup>.

Таким образом, следует признать наиболее оптимальным регулирование деятельности палат парламента только конституционными положениями и нормами регламентов палат парламента, что отвечает сущности парламента, его месту в системе разделения властей и обеспечивает его независимость как законодательного и представительного органа.

<sup>1</sup> См.: Сравнительное конституционное право.— М., 1996.— С. 535.

<sup>2</sup> Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О. Н. Булакова.— М.: Эксмо, 2005.— С. 250—251.

<sup>3</sup> Там же.— С. 252—253.

<sup>4</sup> Сравнительное конституционное право.— М., 1996.— С. 535.

<sup>5</sup> См., напр.: Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О. Н. Булакова.— М.: Эксмо, 2005.— С. 251.

<sup>6</sup> Кленкина О. В. Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы научной конференции. Москва, 21—23 марта 2002 г. / Под ред. С. А. Авакьяна.— М., Изд-во МГУ, 2003.— С. 81—82.

<sup>7</sup> Садовникова Г. Д. Некоторые направления развития институтов российского парламентаризма // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции. Москва, 21—23 марта 2002 г. / Под ред. С. А. Авакьяна.— М., 2003.— С. 76.

<sup>8</sup> Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О. Н. Булакова.— М.: Эксмо, 2005.— С. 253.

<sup>9</sup> Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность.— С. 195.

<sup>10</sup> Самощенко И. С. Непосредственное действие Конституции // Совет. государство и право.— 1981.— № 3.— С. 32.

<sup>11</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации.— М., 2002.— С. 67.

<sup>12</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации.— М., 2002.— С. 81—82.

<sup>13</sup> См.: Материалы к парламентским слушаниям «Развитие парламентского права Российской Федерации в свете совершенствования законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации».— М., 2001.

<sup>14</sup> Садовникова Г. Д. Некоторые направления развития институтов российского парламентаризма // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции. Москва, 21—23 марта 2002 г. / Под ред. С. А. Авакьяна.— М., 2003.— С. 77.

<sup>15</sup> Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О. Н. Булакова.— М.: Эксмо, 2005.— С. 253.

<sup>16</sup> Там же.— С. 254.

<sup>17</sup> Гранкин И. В. Парламент России.— М., 1999.— С. 48.

<sup>18</sup> Ковачев Д. А. Регламент парламентав стран — членов СНГ // Законодательство и экономика.— 1997.— № 3.— С. 6.

<sup>19</sup> Садовникова Г. Д. Некоторые направления развития институтов российского парламентаризма // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции. Москва, 21—23 марта 2002 г. / Под ред. С. А. Авакьяна.— М., 2003.— С. 77.

<sup>20</sup> Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О. Н. Булакова.— М.: Эксмо, 2005.— С. 254.

<sup>21</sup> Козлова Е. И. Правовая природа регламентав палат Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>22</sup> Там же.





Гладких Н. М.

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ НИЗОВОГО УРОВНЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

В современной научной и учебной литературе по административному праву в качестве основных, базовых категорий, характеризующих предмет данной отрасли права, рассматриваются две категории: «государственное управление» и «исполнительная власть». Именно в рамках этих двух категорий определяется предмет административно-правового регулирования.

В литературе исполнительная власть рассматривается в качестве абстрактной политико-правовой категории, а государственное управление — как организационно-правовая категория. Исполнительная власть — это ветвь государственной власти, функционирующая наряду с двумя другими ветвями государственной власти: законодательной и судебной. Реализуется же исполнительная власть в государстве посредством осуществления государственного управления. При этом под государственным управлением понимается, как правило, исполнительная и распорядительная деятельность органов исполнительной власти и иных органов управления, направленная на проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Органы исполнительной власти в центре и на местах — гибкий, оперативный инструмент власти, наделенный обязанностями, правами, ответственностью, имеющий свои конкретные функции, методы и средства.

Власть исполнительная — одна из трех основных ветвей властей, вторая по месту после законодательной. Речь о ней шла уже в Древнем мире, в частности, в трудах Аристотеля<sup>1</sup>.

Особенно активно проблемы исполнительной власти начали разрабатываться теоретически и применяться практически в Новое время, с XVIII в.<sup>2</sup> Российская Федерация не первое и не последнее государство, которое ведет активный поиск правовых форм и методов наиболее рационального применения исполнительной власти на местном уровне. Такие поиски ведут свою историю с момента возникновения российского государства. В России XVIII — начала XX вв. эти вопросы рассматривались, решались императорами, начиная с Петра I, изучались учеными разных наук. Так, В. С. Соловьев (1853—1900) в отличие от принятого толкования называл исполнительную власть «третьей властью», после власти судебной.

Анализ законодательных положений и практики функционирования публичной власти в Российской Федерации приводит к выводу об осуществлении исполнительной власти на трех уровнях: федеральном, ре-

гиональном и муниципальном. Таким образом, третьим уровнем организации исполнительной власти в Российской Федерации является тот, который почти официально именуется муниципальным. Совсем официальным его, видимо, назвать нельзя, ибо в законодательном варианте он чаще всего связывается с системой местного самоуправления в Российской Федерации<sup>3</sup>. Подобное деление является характерным и для зарубежных стран. Как отмечает Г. В. Барабашев, в США административный аппарат в конституционном отношении распадается на три разобщенные части: федеральный, штатов и муниципальный<sup>4</sup>.

Задача исполнительной власти проводить в жизнь волю и политику сформировавших ее сил, наделивших ее кругом полномочий во имя выполнения действующих законов и норм права. Органы исполнительной власти — гибкий, оперативный инструмент власти, наделенный обязанностями, правами, ответственностью, имеющий свои конкретные функции, методы и средства.

Важной государственной проблемой является построение вертикали власти, в первую очередь исполнительной власти. По нашему мнению, следует согласиться с высказыванием В. Г. Вишнякова, что «отношения между центром и органами власти регионов, между последними и местными органами исполнительной власти, базирующихся на началах “власти — подчинения” по вертикали, являются неотъемлемыми признаками государства в любом обществе»<sup>5</sup>.

Проблема органов низового уровня исполнительной власти долгое время находилась за границами научного исследования. В связи с чем затронутая проблематика приобретает актуальное звучание в современных условиях развития отечественной государственности. Эта проблема, несмотря на ее злободневность, не является чем-то неожиданным и новым, она уже не раз поднималась российскими и зарубежными правоведами на разных этапах развития государствоведческой мысли.

Органы низового уровня исполнительной власти, которые осуществляют свою деятельность на местном уровне, связаны с системой местного самоуправления. Поэтому проблемы становления и развития органов низового уровня исполнительной власти необходимо рассмотреть во

**Николай Михайлович ГЛАДКИХ,**  
соискатель, ЮУрГУ, Миасский филиал  
(г. Миасс)

146

Трибуна  
молодого ученого



взаимосвязи с развитием местного самоуправления.

Местное самоуправление в дореволюционной России начало активно развиваться со времени реформ Александра II. Но реально система местного самоуправления стала складываться значительно раньше. При Екатерине II основы местного самоуправления устанавливались в таких актах, как «Учреждение о губерниях» (1775 г.), «Жалованная грамота дворянства» (1785 г.), «Грамота на права и выгоды городов» (1785 г.). Предполагалось создать из всех сословий местные организации («сословные общества»), предоставить им права «по внутреннему управлению сих обществ», в том числе право замещать по выбору часть должностей губернской, городской и уездной администрации и суда. Однако, по мнению Н. И. Лазаревского, наличие выборных должностей в названных учреждениях еще не создавало настоящего самоуправления: «для понятия самоуправления... существенно независимое положение выборных органов по отношению к органам коронным; выборность представляет существенную ценность не сама по себе, а потому, что гарантирует или может гарантировать действительную независимость выборных органов по отношению к органам коронного управления и вместе с тем может создавать тесную связь выборных органов с местным населением»<sup>6</sup>.

Эффективное выполнение всех земских функций обеспечивалось прочной финансово-экономической базой. Земские органы имели свой бюджет, доходы которого состояли из губернского земского сбора, из целевых дотаций государства, частных пожертвований, доходов с имущества, принадлежавшего земству, пошлин за пользование учреждениями и услугами земств, прибыли торгово-промышленной деятельности. Дееспособность земств обеспечивалась их самоуправлением: земства сами выбирали руководящие органы, определяли направления своей деятельности, подбирали и обучали кадры, формировали исполнительные органы.

Статус городского самоуправления определялся «Городовым положением» от

16 июня 1870 г. и был основан на тех же принципах, что и земское самоуправление. Органами городского самоуправления являлись городская дума и городская управа. Земские и городские органы самоуправления не были подчинены местной администрации, однако свою деятельность осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов.

Проанализировав вышеприведенные факты, по нашему мнению, можно с достаточной степенью обоснованности настаивать на мнении о том, что на местах существовали две системы управления: звенящая центральной исполнительной власти в лице ее представителей, обладавших реальной властью; земское и городское самоуправление. Такой дуализм власти породил противоречия и рознь между значимой из центра администрацией и земскими учреждениями. На устранение противоречий были направлены пересмотренные при Александре III «Положение о земских учреждениях» (1890 г.) и «Городское положение» (1892 г.). Эти акты не смогли преодолеть органические недостатки, присущие тогдашнему местному (земскому и городскому) самоуправлению. Анализируя характер новых Положений, Н. М. Коркунов отметил: «Никакого органического, внутреннего единства земского и правительственного начала новое Положение не установило. Только равновесие прежнего, последовательно выдержанного дуализма нарушено в смысле усиления правительственного воздействия на земское дело. Нет единства, нет гармонического слияния, остается старое раздвоение с иной только окраской»<sup>7</sup>. Хотелось бы отметить, что подчеркнутая Н. М. Коркуновым тенденция усиления правительственного влияния (т. е. центральной исполнительной власти) на местные дела, попытки сочетать это влияние с формирующимся местным самоуправлением и ныне являются острой проблемой российской государственности. Таким образом, на местном уровне существовало как самоуправление, так и государственное управление, между которыми нередко возникали разногласия<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Аристотель. Политика. Соч. в 4 т.— Т. 4.— М.: 1983.

<sup>2</sup> Монтескье Ш. О духе законов.— 1748.

<sup>3</sup> Козлов Ю. М. Исполнительная власть: Муниципальный уровень. Вестн. Моск. ун-та.— Сер. 11.— Право.— 1993.— № 2.— С. 14.

<sup>4</sup> Барабашев Г. В. Местное самоуправление.— М.: Изд-во МГУ, 1996.— С. 83.

<sup>5</sup> Вишняков В. Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право.— 1998.— № 12.— С. 22.

<sup>6</sup> Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву.— СПб., 1910.— Т. 2.— Ч. 1.— С. 213.

<sup>7</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право.— СПб., 1909.— Т. 2.— С. 537.

<sup>8</sup> Мельников А. Н. Политико-правовые предпосылки местного (городского) самоуправления в формирующейся системе новой российской государственности / Правовая наука и реформа юридического образования. Публичное право: проблемы современного развития. Сб. Вып. 3.— Воронеж, 1995.— С. 182.



Машьянов Н. В.

## АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЕДИНИЦА С ОСОБЫМ СТАТУСОМ КАК КАТЕГОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Федеральные конституционные законы предусматривают создание в составе вновь образуемых субъектов РФ административно-территориальных образований с особым статусом (АТЕОС)<sup>1</sup>. Однако указанные законы не дают определение понятия АТЕОС, не раскрывается оно и в конкретизирующем законодательстве. И это не случайно, поскольку в науке российского конституционного права данная проблема не исследована. В силу названных причин на практике возникли трудности, связанные с нормативно-содержательным наполнением этой новой конституционно-правовой категории.

В отсутствие методологических основ правоприменитель вынужден опираться только на положения позитивного права. Поэтому в решении обозначенной проблемы прежде всего следует обратиться к соответствующим законодательным положениям. Сразу подчеркнем, что хотя федеральный законодатель не регулирует институт АТЕОС исчерпывающим образом, тем не менее в федеральных конституционных законах закреплены общие требования, которыми следует руководствоваться в правовом оформлении данного института. Они состоят в следующем:

во-первых, особый статус получают территории автономных округов, которые прекратили свое существование в качестве субъекта РФ в результате образования нового субъекта РФ. Отсюда следует, что АТЕОС создаются только в составе вновь образуемых субъектов РФ, а территориями АТЕОС являются территории автономных округов, утративших свой статус;

во-вторых, АТЕОС характеризуется признаком территориального единства. В силу этого указанные территориальные единицы выступают как целостные публично-территориальные образования. В этом качестве АТЕОС является составной частью и атрибутом вновь образованного субъекта РФ. Требование территориального единства и целостности определяет институционализацию конкретной публично-правовой формы соответствующего территориального образования и нормативно-содержательное определение статуса этого образования в составе субъекта РФ;

в-третьих, АТЕОС как публично-территориальное образование обладает позитивно определенной самостоятельностью (собственным статусом). Ряд из этих статусных характеристик закреплены федеральным законодателем в отношении Коми-Пермяцкого округа (подробнее об этом далее). Что касается других округов

(Таймырского (Долгано-Ненецкого), Эвенкийского и Корякского), то федеральные конституционные законы не определяют их статус даже в общих чертах<sup>2</sup>, оставляя решение данного вопроса на усмотрение федерального и регионального законодательства. С последней государственно-правовой возможностью связана еще одна общая характеристика АТЕОС;

в-четвертых, статус АТЕОС устанавливается в соответствии с федеральным конституционным законом об образовании нового субъекта РФ, федеральными законами, уставами и законами вновь образованного субъекта РФ.

В настоящее время статус АТЕОС законодательно не определен. Вместе с тем, № 1-ФКЗ от 25 марта 2004 г., в отличие от других федеральных конституционных законов об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов РФ, регулирует основные элементы статуса Коми-Пермяцкого округа как публично-территориального образования с особым статусом. Эти элементы определяются рядом законоположений:

1) учреждаются органы исполнительной власти Коми-Пермяцкого округа и устанавливается пост должностного лица, который осуществляет руководство этими органами. Наименование должности, статус и срок полномочий должностного лица, осуществляющего руководство органами исполнительной власти Коми-Пермяцкого округа, определяются Уставом Пермского края с учетом особого статуса Коми-Пермяцкого округа (абз. 2 ч. 5 ст. 9);

2) гарантируется представительство Коми-Пермяцкого округа в органе законодательной власти Пермского края. Это представительство обеспечивается путем избрания в соответствии с законодательством двух депутатов по одномандатным избирательным округам, которые создаются на территории округа на основании средней нормы представительства избирателей, определяемой как частное от деления числа избирателей, зарегистрированных на территории округа, на число одномандатных (2) избирательных округов (п. 2 ч. 3<sup>1</sup> ст. 6);

3) предусматривается возможность образования в Коми-Пермяцком округе постоянной сессии Пермского краевого суда и

**Никита Владимирович МАШЬЯНОВ,**  
аспирант Пермского государственного  
университета  
(г. Пермь)

148

Трибуна  
молодого ученого



постоянного судебного присутствия Арбитражного суда Пермского края (ч. 2 ст. 1<sup>2</sup>);

4) организация местного самоуправления в Пермском крае осуществляется в соответствии с законодательством с учетом особого статуса Коми-Пермяцкого округа (ч. 2 ст. 13). Данное положение № 1-ФКЗ от 25 марта 2004 г. конкретизируется в дополнении, принятом № 5-ФКЗ от 30 июня 2005 г.<sup>3</sup> Согласно указанному дополнению, при организации местного самоуправления на территории Коми-Пермяцкого округа в соответствии с законами Пермского края могут не применяться требования п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>, регулирующие основы разграничения территории субъекта РФ между поселениями. Тем самым законом Пермского края на территории Коми-Пермяцкого округа с учетом особого статуса может быть установлена территориальная организация местного самоуправления, отличная от той, которая закреплена в указанном федеральном законе;

5) формируется бюджет Коми-Пермяцкого округа. Распределение доходов между бюджетом Пермского края и бюджетом Коми-Пермяцкого округа осуществляется в соответствии с законодательством края. Однако при этом в межбюджетных отношениях с Российской Федерацией бюджет округа как единой территории не учитывается (ч. 7 ст. 14). Бюджетные полномочия, предоставленные Коми-Пермяцкому округу, позволяют говорить о существовании еще одного элемента его статуса, о котором в № 1-ФКЗ от 25 марта 2004 г. прямо не упоминается. Это:

б) формирование представительного органа власти Коми-Пермяцкого округа. В рассматриваемом федеральном конституционном законе не определяется возможность образования представительного органа власти Коми-Пермяцкого округа. Однако формирование такого органа обусловлено тем, что округ имеет свой бюджет и является субъектом бюджетного процесса. Ну а поскольку бюджетные полномочия, связанные с принятием проекта бюджета округа и утверждением отчета о его исполнении, есть исключительное полномочие представительного органа власти, постольку образование последнего является неизбежным. Поэтому формирование представительного органа власти Коми-Пермяцкого округа есть императивное условие, которое следует рассматривать в качестве одного из элементов статуса округа. Данный императив определяется логикой регулирования № 1-ФКЗ от 25 марта 2004 г.<sup>5</sup>

Названные законодательные положения определяют публично-правовую природу АТЕОС. В юридической науке высказана точка зрения, согласно которой закрепленные в № 1-ФКЗ от 25 марта 2004 г.

положения конкретизируют государственно-правовой статус Коми-Пермяцкого округа как АТЕОС. Так, В. А. Кочев считает, что законодательные параметры, обусловленные требованиями особого статуса Коми-Пермяцкого округа в качестве единой административно-территориальной единицы, определяют основы организации государственной власти данного территориального образования, которые подлежат конкретизации как таковые в уставе и законах края<sup>6</sup>.

Безусловно, постоянная сессия краевого суда и присутствие Арбитражного суда края в случае их создания в округе определяют государственно-правовые характеристики АТЕОС. Об этом качестве свидетельствует и представительство округа в законодательном органе края. Однако органы исполнительной власти и должностное лицо, осуществляющее руководство ими, в федеральном конституционном законе не определяются в качестве структур государственной власти. Видимо, последние автор рассматривает как само собой разумеющееся, «магия» термина «административно-территориальный» не дает оснований для иного толкования.

Названное утверждение имеет весомые практические основания. В частности, согласно временной структуре органов государственной власти Пермского края руководитель исполнительной власти Коми-Пермяцкого округа был утверждён в данной должности в ранге заместителя губернатора края, а затем — членом Правительства края.

В этой связи В. А. Кочев считает, что предпринимаемые попытки образовать на территории Коми-Пермяцкого округа единое муниципальное образование в качестве публично-правовой формы АТЕОС являются неправомерными<sup>7</sup>. Вместе с тем рассматриваемое предложение было выражено в качестве законодательной инициативы. Так, проект Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», подготовленный администрацией Пермской области, предусматривал создание на территории Коми-Пермяцкого округа единого муниципального образования, оформляющего правовое положение округа в составе края.

Указанное законопредложение не нашло поддержки федерального законодателя и было исключено из принятого Федеральным Собранием № 1-ФКЗ от 25 марта 2004 г. Означает ли этот факт принципиальное несогласие федеральной власти с выраженной законодательной инициативой, или федеральный центр посчитал излишней подобную конкретизацию статуса АТЕОС, сказать трудно. Поэтому следует остановиться на анализе сложившейся ситуации.







Подчеркнем, что с точки зрения федерального законодателя бесспорным является то, что учреждение АТЕОС предполагает формирование институтов публичной власти в округе. При этом не дается ответа на вопрос, следует ли создавать органы государственной власти округа или функциями публичной власти может быть наделено единое муниципальное образование округа.

Представляется, что в настоящее время существует правовая возможность избрать или тот или другой вариант.

Первый. АТЕОС может формироваться в качестве низшего звена государственной власти края. В этом случае на территории округа функции государственной власти будут осуществлять органы государственной власти округа (представительные органы, исполнительные органы, суды) на основе разделения компетенции между краем и округом. Разделение компетенции призвано определить нормативно-содержательное наполнение понятия «особый статус» округа в составе субъекта РФ. В решении данного вопроса за основу могут быть взяты принципы административно-территориальной автономии.

Второй. АТЕОС конституируется как единое муниципальное образование. При учреждении данной публично-территориальной формы органы государственной власти округа не образуются, а формируются органы местного самоуправления округа. Подобная правовая возможность определяется тем, что местное самоуправление

округа должно осуществляться с учетом его особого статуса, допускающего исключения из общих требований к территориальной организации, предусмотренной № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.

Право избирать ту или иную форму публично-властной организации АТЕОС должно быть предоставлено краевым органом государственной власти с учетом мнения населения округа.

Наиболее предпочтительной представляется организация публичной власти округа, основанная на принципах административно-территориальной автономии. Данная форма организации власти характеризуется следующими особенностями:

1) округ самостоятельно формирует представительный и исполнительный органы власти;

2) представительный орган власти вправе издавать нормативные акты, в том числе принимать положения об автономии, которые утверждаются законодательным органом края;

3) округ самостоятельно участвует во внешнеэкономических связях в соответствии с законодательством Российской Федерации и края;

4) в судопроизводстве, средствах массовой информации, в обучении в школах используется национальный язык;

5) государственный аппарат формируется из числа лиц, знающих национальный язык;

6) бюджет округа является самостоятельной частью бюджета края.

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» в редакции от 12 апреля 2006 г. // СЗ РФ.— № 16.— Ст. 1644; Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ.— № 42.— Ст. 4212; Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ.— № 29.— Ст. 3119.

<sup>2</sup> Исключения составляют лишь положения, закрепляющие представительство округов в органе законодательной власти, а также гарантии прав малочисленных коренных народов в области традиционного природопользования на территории округов, сохранения национальной самобытности, национальных языков и национальных культур.

<sup>3</sup> СЗ РФ.— № 27.— Ст. 2706.

<sup>4</sup> СЗ РФ.— № 40.— Ст. 3822.

<sup>5</sup> На это обстоятельство уже обращали внимание в юридической литературе. См., напр.: Кочев В. А. Уставное (конституционное) право субъектов Российской Федерации.— Пермь, 2005.— С. 148.

<sup>6</sup> Кочев В. А. Указ. соч.— С. 148.

<sup>7</sup> Кочев В. А. Указ. соч.— С. 149.



Метликина О. А.

## ЗАВЕДОМО ЛОЖНАЯ РЕКЛАМА: ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Принятие Государственной Думой пакета поправок в Уголовный кодекс РФ<sup>1</sup>, внесенных 11 марта 2003 г. Президентом Российской Федерации, среди которых было и предложение об исключении из него ст. 182 (заведомо ложная реклама), реализует государственную политику либерализации уголовного законодательства. Неоднозначную оценку этим поправкам еще на стадии разработки законопроекта дали ведущие российские специалисты в области уголовного права. Критическим замечаниям были подвергнуты положения, которые тем или иным образом способствуют организованной преступности, а также те, которые ущемляют права и законные интересы граждан. Но, к сожалению, как правильно отмечает профессор Н. Ф. Кузнецова, ни одно из них не было учтено законодателем<sup>2</sup>.

Все ли учли законодатели при декриминализации ст. 182 УК? Рассмотрению данного вопроса посвящены исследования настоящей статьи.

В современных условиях реклама пронизывает всю жизнь населения нашей страны и оказывает большое воздействие на сознание граждан. Реклама в настоящее время — двигатель прогресса, и она же — основа криминального бизнеса.

Заведомо ложная реклама представляет собой «использование в рекламе заведомо ложной информации относительно товаров, работ или услуг, а также их изготовителей (исполнителей, продавцов), совершенное из корыстной заинтересованности и причинившее значительный ущерб».

Последствия такой рекламы самые различные, они могут выражаться в причинении вреда окружающей среде, имуществу, чести и достоинству, деловой репутации граждан и организаций, а также вреда здоровью, может быть создана угроза жизни, а то и причинение смерти по неосторожности.

Инициаторы анализируемой нами поправки в УК РФ мотивировали необходимость отмены действия ст. 182 УК тем, что ответственность за это деяние предусмотрена ст. 14.3 КоАП РФ, а в случае, когда заведомо ложная реклама превышает 1 МРОТ, то деяние должно быть квалифицировано по ст. 159 УК, предусматривающей ответственность за мошенничество. На первый взгляд такие аргументы являются вполне обоснованными. Ст. 14.3 КоАП

была введена в действие с 1 июля 2002 г.<sup>3</sup>, когда еще действовала ст. 182 УК. Сложилась ситуация, когда одни и те же деяния разными законами признавались и преступлением, и административным правонарушением, что вызвало существенные трудности в правоприменительной практике.

В КоАП РФ в отличие от КоАП РСФСР отсутствует норма, определяющая правила разграничения административного правонарушения и преступления в случае, если они регулируют однородные общественные отношения. С момента введения в действие КоАП РФ возникла неразрешимая конкуренция норм между ст. 14.3 КоАП и ст. 182 УК, которую необходимо было разрешать по правилам, установленным в ст. 49 Конституции РФ<sup>4</sup> и в ч.1 ст. 10 УК<sup>5</sup>. В этом случае должна была применяться ст. 14.3 КоАП, так как в ее диспозиции не указан размер ущерба, причиненного потребителям рекламы<sup>6</sup>, из чего следует, что независимо от его размера, в том числе значительного и крупного, ответственность наступает по ст. 14.3 КоАП. Такой вывод следует из того, что неразрешимое сомнение должно разрешаться в пользу обвиняемого, а новый закон, декриминализирующий деяние, имеет обратную силу. Преобразование с 16.12.2003 г. действия ст. 182 УК разрешило эту проблему в пользу декриминализации деяния. Предположения о таком решении данного вопроса высказывались и ранее<sup>7</sup>.

Рассмотрим обоснованность этих исходных данных. Думается, общественная опасность заведомо ложной рекламы учеными, законодателями и обществом в целом в настоящее время недооценивается, так как статистические данные свидетельствовали о постоянном росте количества этих преступлений. В средствах массовой информации регулярно освещаются факты заведомо ложной рекламы в самых разных сферах деятельности.

Достаточно вспомнить примеры заведомо ложной рекламы мебели, бытовой техники и автомобилей<sup>8</sup>, сотовой связи (CDMA), о рекламе кулинарного жира «Рама»<sup>9</sup>, который приравнивается в телевизионной рекламе к сливочному маслу «Вологодское» и поедается детьми кусками.

Надолго также запомнится цветочное помешательство в городе Волгограде в августе 2002 г. Информация в газетах сработала сильнее оружия массового поражения. Неизвестная фирма «Цветы» предлагала следующий вид бизнеса: покупать у них луковицы гладиолусов по 60 рублей, проращивать и сдавать их той же фирме по 110 руб-

**Ольга Александровна МЕТЛИКИНА,**  
студентка юридического факультета ЧелГУ  
(г. Челябинск)

151

Трибуна  
молодого ученого





лей. Выгода налицо, тем более что гладиолус прорастивается от силы 2 недели. Почему-то никого не удивило, что те же луковицы на рынке стоят 5—10 рублей. Все бросились покупать их именно у фирмы «Цветы». Очередь выстраивалась с пяти утра. Но, как известно, все в мире кончается. Окончилась и цветочная лихорадка, причем за один день. Фирма-однодневка исчезла на следующий день, выручив, по скромным подсчетам, более 10 млн рублей, «нагрев» тем самым не одну тысячу людей<sup>10</sup>.

Декриминализация ст. 182 УК фактически вывела за пределы уголовно-правовой охраны права потребителей рекламы даже при причинении им ущерба, превышающего 1 МРОТ. В этом случае ответственность по ст. 159 УК за мошенничество, как предполагали инициаторы поправки, наступать не может, так как: во-первых, в ст. 14.3 КоАП не указан максимальный размер ущерба, причиненного потребителям рекламы, отграничивающий его от преступления; во-вторых, в КоАП имеется ст. 7.27, которая устанавливает административную ответственность за мелкое хищение в форме мошенничества, в примечании к которой установлена граница между мошенничеством-проступком и мошенничеством-преступлением в виде ущерба в 1 МРОТ. Очевидно, что разграничив мелкое хищение и заведомо ложную рекламу как разные правонарушения, посягающие на различные общественные отношения, законодатель четко определил, что преступное мошенничество (ст. 159 УК) может корреспондироваться только с мелким хищением в форме мошенничества (ст. 7.27 КоАП), так как они посягают на один и тот же объект. Мошенничество (ст. 159 УК) без указания об этом в законе никоим образом не может корреспондироваться с заведомо ложной рекламой (ст. 14.3 КоАП), так как это правонарушение в сфере предпринимательства, а не против собственности. В противном случае вновь возникает описанная выше проблема, когда одни и те же деяния различными нормами будут признаваться и преступлением и административным правонарушением. Применение в таких случаях ст. 159 УК будет противоречить не только ст. 49 Конституции, но и ч. 2 ст. 3 УК, так как будет иметь место применение уголовного закона по аналогии.

Разрешить эту проблему некоторые ученые предлагают путем изменения ст. 14.3 КоАП, добавив в диспозицию максимальный размер ущерба, при причинении которого это деяние признается административным проступком, а в примечании к ней указать, что при причинении ущерба, превышающего этот размер, ответственность наступает по ст. 159 УК. Но такое решение, в моем понимании, будет шагом назад и создаст еще больше проблем, чем было до отмены ст. 182 УК, т. к. встанет вопрос ребром, когда использовать ст. 7.27 КоАП и зачем она вообще нужна.

Я предлагаю следующее решение проблемы:

1) исключить из КоАП ст. 14.3, а за заведомо ложную рекламу привлекать по ст. 7.27 КоАП за мелкое хищение в форме мошенничества, т. е. до 1 МРОТ;

2) а) либо расширить диспозицию ст. 159 УК словами «мошенничество, т. е. хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем заведомо ложной рекламы»;

б) либо разработать постановление Пленума Верховного Суда «О мошенничестве», т. к. существующие о хищении<sup>11</sup> устарели в корне.

**Исторический очерк.** В настоящее время многие ученые рассматривают ст. 182 УК как один из способов мошенничества, и они отчасти правы, так как если сравнить уголовные кодексы разных лет — 1922, 1926, 1960, 1996 гг., то прослеживается определенная закономерность. Во всех них не существовало такого состава преступления, как заведомо ложная реклама, ибо он входил и входит (?) в состав ст. 159 УК.

УК РСФСР 1922 г. понимал под мошенничеством получение с корыстной целью имущества или права на имущество посредством злоупотребления доверием или обманом. Оно каралось тюремным заключением до одного года. УК 1926 г. сделал состав мошенничества усеченным. Ответственность наступала в случае злоупотребления доверием или обмана в целях получения имущества или права на имущество, или иных личных выгод. Перечень деяний, квалифицируемых как мошенничество, был значительно расширен, состав мошенничества сделан строго формальным. «Планка» наказания поднята до пяти лет тюремного заключения с конфискацией имущества. Эта строгость особенно примечательна на фоне общей мягкости УК 1926 г., периода НЭПа<sup>12</sup>.

В УК 1960 г. (ст. 147) состав мошенничества также формален, но ответственность связывается не с обманом, а с завладением чужим имуществом путем обмана либо злоупотребления доверием. Однако наказание было еще более ужесточено: по УК 1960 г. в редакции Федерального закона от 1 июля 1994 г. квалифицированное мошенничество наказывалось лишением свободы от четырех до десяти лет с конфискацией имущества<sup>13</sup>.

По новому УК мошенничество определяется почти так же, как и по прежнему. Только термин «присвоение» заменен на «хищение». Юрист Щепалов отмечает, что законодатель выбрал сомнительный способ дробления состава мошенничества на собственно мошенничество, лжепредпринимательство, причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения, заведомо ложную рекламу, обман потребителей и ряд других подобных составов. Законодатель оставил без внимания, что за такой множественностью экономических злоупотреблений кроется

многоликость одного состава — мошенничество. А неоправданное дробление данного состава лишь парализует правоприменение. В нынешних условиях следовало бы пойти по пути УК 1926 г.: расширить диспозицию ст. 159 УК. Но с учетом поправок видим, что мы уже встали на этот путь, исключив ст. 182 и ст. 200 УК.

**Зарубежный опыт.** По действующему УК Франции существует только состав мошенничества без дробления на другие составы аналогично уголовному законодательству России в настоящее время. Мошенничеством образует обман физического или юридического лица либо путем использования вымышленного имени или вымышленной должности или положения, либо путем использования обманных действий, с тем чтобы побудить это лицо в ущерб себе или в ущерб третьим лицам передать денежные средства, ценности или какое-либо имущество, оказать услугу или предоставить какой-либо документ, содержащий обязательство или освобождение от обязательства. Мера наказания: 5 лет тюремного заключения и штраф 2500000 франков.

По действующему УК ФРГ также не существует дробления состава, и под мошенничеством понимаются действия с намерением получить для себя или третьего лица имущественную выгоду, что причиняет вред имуществу другого лица путем сообщения неправильных фактов или искажения либо сокрытия подлинных фактов и вводит в заблуждение или поддержива-

ет заблуждение потерпевшего, наказывается лишением свободы на срок до 5 лет или денежным штрафом.

Осмелюсь предположить, что выведение заведомо ложной рекламы из сферы уголовно-правового запрета неизбежно повлечет крайне негативные социальные последствия. Это предположение основано на том, что сотрудники милиции общественной безопасности (а именно в их компетенцию входит борьба с заведомо ложной рекламой) утратили довольно сильный стимул активной работы в этом направлении, которым являлся отчетный показатель количества раскрытых преступлений. Можно возразить, что это и было целью поправки — освободить бизнес от излишнего вмешательства силовых структур.

Еще раз подчеркну, что если целью отмены ст. 182 УК было освобождение недобросовестного бизнеса от контроля правоохранительных органов, то эта цель достигнута, причем с успехом. Но конституционной задачей государства является защита законных интересов граждан и организаций, к которым относятся интересы добросовестных предпринимателей и интересы потребителей рекламы, а не защита интересов вороватых бизнесменов.

Невольно напрашивается вывод о том, что исключение уголовной ответственности за заведомо ложную рекламу развяжет руки недобросовестным предпринимателям.

Таким образом, проблема налицо, и решать ее необходимо в кратчайший срок.

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» № 162-ФЗ от 08.12.2003 г. // Российская газета.— 2003.— 16 дек.

<sup>2</sup> Кузнецова Н. Ф. Мнение ученых о реформе УК (или QUI PRODEST?) // Уголовное право.— 2004.— № 1.

<sup>3</sup> См.: Ст. 1 Федерального закона РФ «О введении в действие Кодекса об административных правонарушениях» от 30.12.2001 г. № 196-ФЗ.

<sup>4</sup> Ч. 1. 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. Ч. 2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Ч. 3. Неустраняемые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

<sup>5</sup> Уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Уголовный закон, устанавливающий преступность деяния, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

<sup>6</sup> Потребители рекламы — юридические или физические лица, до сведения которых доводится или может быть доведена реклама, следствием чего является или может являться соответствующее воздействие рекламы на них.

<sup>7</sup> См., напр.: Наумов А. В. Два года действия Уголовного кодекса РФ: достижения и просчеты // Российская юстиция.— 1999.— № 9; Кауфман М. А. О принципе беспробельности закона и избыточности запрета в уголовном праве // Уголовное право.— 2003.— № 4.

<sup>8</sup> Известия.— 1996.— 24 апр.

<sup>9</sup> Аргументы и факты.— 1997.— № 19.

<sup>10</sup> Российская газета.— 2003.— 5 июня.

<sup>11</sup> ППВС СССР от 11.07.1972 г. «О судебной практике по делам о хищениях государственного и общественного имущества»; ППВС СССР от 05.09.1986 г. «О судебной практике по делам о преступлениях против личной собственности»; ППВС СССР от 30.11.1989 г. «О квалификации некоторых видов преступных посягательств на личное имущество граждан».

<sup>12</sup> Щепалов С. Мошенничество — это умышленное причинение имущественного ущерба // Российская юстиция.— 2003.— № 1.

<sup>13</sup> Там же.



## ЕЩЕ РАЗ О ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПОЛОЖЕНИИ ПЕДАГОГА

Одной из характерных особенностей допроса несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства, имеющей как процессуальный, так и тактический характер, является необходимость вести его с участием третьих лиц. Помимо следователя и несовершеннолетнего свидетеля (потерпевшего), в допросе могут принимать участие педагог, психолог, родители, законные представители, близкие родственники, адвокат и переводчик. Однако самое процессуально неурегулированное положение существует у педагога. Попытаемся разобраться в статусе данного участника уголовного процесса.

Участие педагога в допросе свидетеля и потерпевшего, не достигших определенного возраста, продиктовано стремлением обеспечить психологический контакт между допрашиваемым и следователем и не допустить нарушений прав и законных интересов допрашиваемых<sup>1</sup>.

Мнения ученых о процессуальном положении педагога различны. Ряд процессуалистов и криминалистов еще до принятия нового УПК РФ рассматривали педагога как специалиста, обладающего знаниями и навыками в области детской, подростковой, юношеской психологии, или как разновидность специалиста, участвующего в следственных действиях<sup>2</sup>.

В. Д. Арсеньев и В. Г. Заболоцкий наоборот предлагали считать участие педагога в допросе несовершеннолетних самостоятельной процессуальной формой применения специальных знаний наряду с экспертизой, участием специалиста, переводчика в следственных действиях<sup>3</sup>.

Проанализировав положения ныне действующего уголовно-процессуального закона, можно относительно утверждать, что педагог (психолог) — это специалист в уголовно-процессуальном смысле этого слова.

Это утверждение следует из приложения № 112 УПК («Протокол допроса несовершеннолетнего потерпевшего (свидетеля)»), в котором законодатель закрепляет положение, что перед началом допроса педагогу разъясняются права и обязанности, предусмотренные именно ст. 58 УПК РФ. Таким образом, закон представляет педагога (психолога) как специалиста, а не какого иного участника процесса.

Однако анализ других статей УПК РФ не дает такого категоричного утверждения.

С. В. Матвеев в своем диссертационном исследовании предлагает для этого дополнить ст. 5 УПК РФ следующим определением: психолог, педагог — лица, владеющие специальными психолого-педагогическими знаниями, умениями и навыками, отражающими современный уровень

развития науки и практики, оказывающие содействие следственным и судебным органам в производстве по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, обладающие процессуальным статусом специалиста, предусмотренным ст. 58 УПК РФ<sup>4</sup>.

Хотелось бы все же не согласиться с указанным выше мнением законодателя. Статья 58 УПК РФ дает определение специалиста как лицо, обладающее специальными знаниями, привлекаемое к участию в процессуальных действиях в порядке, установленном УПК РФ, для содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного дела, для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию. Как видно из данного понятия, педагог не отвечает требованиям, предъявленным уголовно-процессуальным законом специалисту, так как его задачами, помимо содействия следствию и суду, является также и охрана прав и законных интересов несовершеннолетних участников процесса.

О. Ю. Скичко для решения этого спорного вопроса предлагает два альтернативных решения:

1. разработка норм, регулирующих общие (цели; права и обязанности; обстоятельства, исключающие возможность участия в судопроизводстве; порядок отвода) и специальные (касающиеся производства конкретных следственных и судебных действий) вопросы процессуальной деятельности педагога и признание его тем самым самостоятельной процессуальной фигурой;

2. замена в УПК термина «педагог» на «специалист в области возрастной или педагогической психологии» и закрепление его участия (как обязательного, так и факультативного) во всех следственных действиях с участием несовершеннолетних<sup>5</sup>.

Думается, что первое предложенное решение для законодателя не совсем приемлемо. Для включения педагога в уголовный процесс как самостоятельной фигуры потребуются большой объем изменений уголовно-процессуальных норм, влекущий за собой корректировку ныне существующих и внесение совершенно новых статей УПК РФ. А это может привести к замене всего кодекса.

**В. С. ОПЛЕТАЕВ,**  
аспирант ЧелГУ  
(г. Шадринск)





Хотелось бы согласиться со вторым вариантом изменения уголовно-процессуального закона, при котором требуется не существенное изменение правовых норм. Однако такую категорию специалиста необходимо наделить дополнительными процессуальными правами, касающимися охраны прав несовершеннолетних участников. Так, например, при производстве судебного допроса такой специалист сможет на законных основаниях пресекать некорректные и наводящие вопросы не только со стороны защиты, обвинения, но и суда. Расширенные права не должны трактоваться как заинтересованность специалиста в деле, так как основная его обязанность — помощь в проведении следственного или судебного действия.

При таком решении вопроса у следователя появится реальный выбор приглашения для проведения следственных действий педагога или профессионального психолога. Решение о приглашении того или иного компетентного лица должно принимать следователь, исходя из обстоятельств уголовного дела.

Помощь психолога, на наш взгляд, необходима малолетним свидетелям, а также если несовершеннолетнему преступлению причинена психологическая травма. Также, безусловно, необходимо участие психолога при наличии у детей психических и физических недостатков, т. к. одних педагогических знаний здесь будет недостаточно. В остальных случаях предпочтительнее участие педагога.

Под педагогом не следует понимать сотрудников ОППН, так как совмещение нескольких функций совершенно разных участников процесса в одном лице просто недопустимо и должно служить безусловным обстоятельством, исключающим его участие в данном качестве в производстве по уголовному делу<sup>6</sup>.

Помимо непосредственного процессуального статуса, существует еще ряд проблем, связанных с участием педагога в уголовном процессе.

Не совсем понятным, на наш взгляд, является положение ст. 280 УПК РФ об обязательном присутствии педагога при допросе в ходе судебного следствия несовершеннолетних потерпевших и свидетелей с физическими и психическими недостатками и упущение аналогичной формулировки в ст. 191 УПК РФ в рамках предварительного расследования. Считаем, что этот пробел законодатель должен восполнить.

Также возникает вопрос о том, кто может быть приглашен в качестве педагога (психолога). УПК РФ не дает разъяснения, какие лица подпадают под понятие «педагог». Большая Российская Энциклопедия дает следующее определение: «педагог — учитель общеобразовательной школы, преподаватель профессионально-технического, среднего специального или высшего учебного заведения, воспитатель в дошкольном учреждении, школе-интерна-

те, детдоме, воспитательной колонии, работник внешкольного учреждения и др., а также научный сотрудник, разрабатывающий проблемы педагогики как науки, и др.»<sup>7</sup>. Отсюда возникает следующий закономерный вопрос: насколько полезно участие в допросе незнакомого для несовершеннолетнего педагога? Присутствие на допросе постороннего для ребенка взрослого приводит чаще всего к дополнительной скованности и замкнутости несовершеннолетнего, что может отрицательно сказаться на полученных результатах.

На наш взгляд, в законе необходимо указать приоритетное приглашение педагога из того учебного заведения, где он обучается. Соблюдение этого условия поможет достичь хорошего психологического контакта, обеспечить доброжелательный климат при допросе. В исключительных случаях, когда невозможно выполнить это условие, должен приглашаться другой педагог.

Кроме того, дискуссионным остается вопрос о том, какое количество педагогов приглашать в судебный процесс при участии в нем нескольких несовершеннолетних или малолетних субъектов. Г. Филиппенков и В. Лазарева считают, что для участия в допросах несовершеннолетних подсудимого и потерпевшего целесообразно привлекать различных педагогов<sup>8</sup>.

С ними не согласен О. Х. Галимов, который задает справедливый вопрос о том, кто будет присутствовать при допросе несовершеннолетнего свидетеля: педагог, участвующий «на стороне» подсудимого или потерпевшего?<sup>9</sup>

Думается, что поскольку педагог — это всегда лицо, не заинтересованное в исходе рассматриваемого дела, то для допроса всех несовершеннолетних участников судебного разбирательства должно приглашаться одно и то же лицо.

Кроме того, в законе необходимо предусмотреть возмещение педагогу (психологу) его расходов, связанных с явкой на допрос и участие в нем. Эта проблема существует в особенности при приглашении для допроса квалифицированного, опытного психолога, педагога, тем более при приглашении их, как говорится, со стороны — из частных учебных и иных заведений. Бесплатно пока на допрос приходят только педагоги общеобразовательных школ, техникумов и училищ<sup>10</sup>.

Закрепление в законе правового статуса психолога и педагога, четкое определение их целей и задач, ради которых они приглашаются, должно послужить их активному взаимодействию со следователями. Ведь психолог, педагог может оказать значительную помощь в определении особенностей восприятия, запоминания, воспроизведения информации, свойств, состояний нервной системы, акцентуаций характера, интеллектуальных особенностей, в разъяснении сущности психологических особенностей несовершеннолетних разных возрастных





групп. Психолог и педагог помогают устанавливать психологический контакт с несовершеннолетними, вырабатывают вместе со следователем, используя свои специальные знания в психологии, верную тактику проведения следственных действий, формулируют вопросы с учетом особенностей психики несовершеннолетних<sup>11</sup>.

Активное сотрудничество следователя, прокурора, судьи с психологом и педагогом должно предотвращать лжесвидетельство и добросовестное заблуждение в ходе проведения допросов несовершеннолетних. Тем самым обеспечивается достоверность их показаний, что в свою очередь служит основой для достижения целей уголовного судопроизводства.



<sup>1</sup> Комментарий к УПК РФ / Отв. Ред. И. Л. Петрухин.— М.: Проспект, 2004.— С. 304.

<sup>2</sup> Мельникова Э. Б. Участие специалиста в следственных действиях.— М., 1964.— С. 38—39; Серов В. А. Участие специалиста в расследовании уголовных дел. Проблемы правосудия и уголовного права.— М., 1970.— С. 81—82; Руководство для следователей. Ч. 1.— М.: Юридическая литература, 1981.— С. 196. Леви А. А., Пичкалева Г. И., Селиванов Н. А. Получение и проверка показаний следователем.— М.: Юридическая литература, 1987.— С. 8; Махов В. Н. Теория и практика использования знаний сведущих лиц при расследовании преступлений: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук.— Москва, 1993.— С. 26; Евстигнеева О. В. Использование специальных познаний в доказывании на предварительном следствии: Дис. ... канд. юрид. наук.— Саратов, 1998.— С. 53.

<sup>3</sup> Арсеньев В. Д., Заболоцкий В. Г. Использование специальных знаний при установлении фактических обстоятельств уголовного дела.— Красноярск, 1986.— С. 5.

<sup>4</sup> Матвеев С. В. Получение информации от несовершеннолетних, ее оценка и использование в уголовно-процессуальном доказывании: Диссертация на соискание ученой степени. к. ю. н.— М., 2003.— С. 71.

<sup>5</sup> Скичко О. Ю. Тактико-психологические основы допросы несовершеннолетних свидетелей и потерпевших на предварительном следствии: Дис. ... к. ю. н.— Саратов, 2005.— С. 41—42.

<sup>6</sup> Матвеев С. В. Получение информации от несовершеннолетних, ее оценка и использование в уголовно-процессуальном доказывании: Диссертация на соискание ученой степени. к. ю. н.— М., 2003.— С. 68

<sup>7</sup> Большая Российская Энциклопедия. Материалы сети Internet.

<sup>8</sup> Филиппенков Г., Лазарева В. Участие педагога в уголовном процессе // Советская юстиция.— 1982.— № 6.— С. 15.

<sup>9</sup> Галимов О. Х. Малолетние лица в уголовном судопроизводстве.— СПб., 2001.— С. 164.

<sup>10</sup> Кузнецова С. В., Кобцова Т. С. Тактика допроса несовершеннолетних. «Экзамен».— М., 2004.— С. 14.

<sup>11</sup> Матвеев С. В. Получение информации от несовершеннолетних, ее оценка и использование в уголовно-процессуальном доказывании: Диссертация на соискание ученой степени. к. ю. н.— М., 2003.— С. 70.



Пинская Е. В.

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Местное самоуправление является фундаментом современной российской системы народовластия, одним из важнейших элементов государственного устройства России, активное формирование которого было начато принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г.

Значительная роль, отведенная органам местного самоуправления в проведении экономических и политических реформ в России; огромная социальная нагрузка, возложенная государством на местное самоуправление; общественный характер местной власти обуславливают необходимость научного исследования социально-экономических основ местного самоуправления.

Раскрытие теоретических основ социально-экономической сферы местного самоуправления необходимо начать с анализа таких понятий, как «экономическая политика», «социальная политика» — для того, чтобы определить значение социально-экономической сферы местного самоуправления.

Термин «экономическая политика» редко встречается в научной литературе по конституционному праву. Для конституционно-правовой науки более характерно рассмотрение деятельности государства в экономике через призму экономических прав и свобод человека, что не вполне верно. Реализация одного и того же набора экономических прав и свобод может идти разными путями и приводить к разным результатам в зависимости от приоритетов, целей, задач государственной экономической политики. Экономическая политика — это сфера взаимодействия государства и всего общества, а не конкретного человека, именно поэтому исследование экономической роли социального государства должно выходить за рамки анализа экономических прав и свобод человека.

Сфера экономических отношений — отношений по поводу собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ — является важнейшей сферой взаимодействия социального государства и гражданского общества. Экономическая политика государства состоит в определении комплекса целевых параметров экономической системы, долгосрочных и

краткосрочных задач экономического развития, методов их достижения. Отдельными направлениями экономической политики являются: бюджетная, налоговая, инвестиционная, валютная политика, политика в сфере труда и занятости, в сфере собственности и др.

Вопрос о целях и методах осуществления государственной экономической политики весьма слабо урегулирован в конституционном праве. По мнению М. В. Баглая, «экономическая роль государства обрисована в Конституции России лаконично и только косвенно»<sup>1</sup>.

В гл. 1 Конституции РФ вопросам экономической политики посвящена ст. 8, в которой гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признаются и защищаются разные формы собственности. Эти положения представляют собой лишь минимально необходимые гарантии функционирования экономической системы и не дают представления ни о целях, ни о средствах экономической политики. Отдельные характеристики экономической системы можно вывести из закрепленных в ст. 34—37 Конституции РФ экономических прав и свобод, а также из перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ оснований их ограничения.

По нашему мнению, наличие в Конституции РФ положения о социальном государстве, об экономических и социальных правах человека, безусловно, должно предполагать и формирование особой модели экономической политики, создающей условия для реализации указанных конституционных норм. И именно в концепции социального рыночного хозяйства наиболее прослеживается взаимосвязь экономической политики и социальной государственности. Отсутствие этого понятия в Конституции РФ нарушает единство экономической и социальной политики государства, противопоставляет их друг другу.

Концепция социального рыночного хозяйства для России — это пока лишь совокупность теоретических положений, она не имеет на данный момент правового закрепления. О социально ориентированной рыночной экономике говорится в преамбуле Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных

**Е. В. ПИНСКАЯ,**  
соискатель ЧелГУ  
(г. Челябинск)

157

Трибуна  
молодого ученого





законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»<sup>2</sup>, однако в нормах указанного закона данное положение преамбулы не находит развития.

К сожалению, вопросы правового обеспечения социальной рыночной экономики в юридической литературе не получили должного освещения. Действительно, сложилось так, что термин «социальное рыночное хозяйство» разрабатывался экономической наукой и в правовую плоскость его перевести непросто, поэтому определение понятия «социальное рыночное хозяйство» в основном носит теоретический характер. Например, В. В. Невинский определяет социальное рыночное хозяйство (на примере ФРГ) как «систему социально-экономических отношений, основанную на признании человека в качестве цели государства, приоритете жизни и достоинства человека в ряду общественных ценностей, на сочетании экономической свободы с государственным регулированием экономики, совместном участии человека и государства в социальной сфере...»<sup>3</sup>. Именно такой экономический уклад обеспечивает развитие политической и правовой подсистем социального государства. По мнению В. П. Милецкого, «социальное государство возникает и формируется на основе социально ориентированной экономики или социального рыночного хозяйства»<sup>4</sup>.

Представляется интересным опыт отдельных субъектов Российской Федерации, в уставы и конституции которых включены положения о социальном рыночном хозяйстве. Например, в Конституции Республики Татарстан, Адыгея, Карелия, в Устав Новосибирской области<sup>5</sup> включено положение о том, что экономическую основу данных субъектов составляет социальное рыночное хозяйство.

В целом включение подобных положений в конституционное законодательство субъектов Российской Федерации следует признать положительным опытом. Субъекты Федерации тем самым решают задачу, не решенную на федеральном уровне, — создают юридическую связь между социальным государством и его экономическим базисом. Но, в соответствии с п. «е» ст. 71 Конституции РФ, установленные основы политики в области экономического развития находится в ведении Российской Федерации, поэтому субъекты Федерации не могут (ни юридически, ни фактически) проводить свою экономическую политику, принципиально отличную от федеральной. Субъекты Федерации следуют в общем русле федеральной экономической политики. Поэтому положения о социальном рыночном хозяйстве в их уставах и конституциях имеют скорее поли-

тическое, воспитательное, чем собственное юридическое значение.

К основам социального рыночного хозяйства можно отнести:

- обеспечение социальной функции частной собственности и недопустимость использования собственности в ущерб интересам общего блага;
- поддержка конкуренции и противодействие монополистическим действиям;
- содействие полной занятости населения;
- индикативное планирование;
- перераспределительная деятельность государства, которая должна осуществляться в целях выравнивания материального положения граждан, регионов, муниципальных образований и служить средством выполнения обязанности государства, корреспондирующей субъективным социальным правам граждан;
- социальное партнерство.

На основе указанных составляющих социального рыночного хозяйства можно сделать вывод, что социальное рыночное хозяйство, несмотря на неоднозначность экономической интерпретации этого термина, может иметь вполне определенное правовое содержание, а потому может быть объектом конституционно-правового регулирования. Предметом конституционно-правового регулирования в указанной области должны выступать экономические отношения, устанавливающие названные основы социального рыночного хозяйства.

Связующим звеном между общими конституционными положениями о социальном государстве и конкретными социальными-экономическими правами человека, вытекающими из этих целей, выступает социальная политика.

По сравнению с понятием «экономическая политика» понятие «социальная политика» используется более широко всеми общественными науками, в то же время единообразное понимание этого термина также отсутствует.

Как правило, термином «социальная политика» охватывается как представление о должном, целевом состоянии социальной сферы, так и конкретная деятельность государства по достижению этого состояния. Поэтому социальную политику государства можно определить как процесс согласования интересов различных слоев общества по поводу целей социального развития, определения конкретных задач в этой сфере и методов их решения, а также как саму деятельность государства по достижению поставленной цели. Поэтому социальная политика начинается именно с согласования существующих в обществе противоречивых, взаимоисключающих представлений о целях социального развития (это самое сложное), далее эти цели превращаются в единую программу, закрепляются правом и затем реализуются.

Социальная политика является собирательным понятием, и поэтому ее можно

определить как систему мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержания доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращения социальных конфликтов.

Конституция РФ не содержит понятия «социальная политика», однако нельзя сказать, что это понятие вообще не известно отечественному конституционному праву. Так, в п. «е» ст. 71 Конституции РФ говорится об установлении основ федеральной политики в области социального развития, в ст. 16 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>6</sup> сказано, что Правительство РФ «обеспечивает проведение единой государственной социальной политики».

В части второй ст. 7 Конституции Российской Федерации раскрываются основные направления политики социального государства:

- охрана труда и здоровья людей;
- установление минимального размера оплаты труда;
- государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитие системы социальных служб;
- установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

На основе этих положений можно сформулировать цели государственной социальной политики:

1) развитие «человеческого потенциала» нации, создание условий для физического, интеллектуального, духовного развития общества в целом;

2) смягчение последствий негативных явлений в жизни общества, таких, как экономические кризисы, стихийные бедствия, катастрофы, войны;

3) предотвращение чрезмерного расслоения, поляризации общества по уровню доходов с целью сохранения политической стабильности;

4) защита отдельных категорий населения (инвалидов, безработных, престарелых и др.).

Опыт многих европейских стран, являющихся по конституции правовыми социальными государствами, показывает, что они строят свою социально-экономическую политику, опираясь на следующие важнейшие принципы:

— экономической свободы человека и признания права предпринимателей и лиц наемного труда и их профсоюзов на тарифную автономию на основе социального партнерства;

— доверия к регулирующей роли рынка (спрос и предложение, свободное ценообразование и конкуренция определяют положение на рынке);

— ответственности государства за игру рыночных сил, за выработку и соблюдение

правил игры, за создание соответствующих условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни;

— большей загрузки наиболее трудоспособных, чтобы помочь менее трудоспособным;

— участия работников в управлении производством, общественной и государственной жизнью.

В конечном итоге социальное государство создает правовое поле, устанавливает правила поведения на нем и механизм осуществления и контроля для следующего:

1) реального участия граждан в управлении производством, сферой услуг, общественной и государственной жизнью;

2) осуществления тарифной политики в интересах работодателя и работника и ими самими;

3) социальной защиты и поддержки нуждающихся (работников социальной сферы, а также еще или уже не могущих работать граждан);

4) проведения политики справедливого распределения доходов, социальной солидарности граждан;

5) утверждения активной социальной политики и социального партнерства.

Таким образом, категории «экономическая политика» и «социальная политика» в демократических правовых государствах взаимно дополняют друг друга. Поэтому можно предложить следующее определение комплексного понятия «социально-экономическая политика» — это основная линия действий и совокупность мер, проводимых государством в области производства, распределения, обмена, потребления, накопления, экспорта, импорта экономического продукта в стране, которая направлена на осуществление социальных программ поддержания доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращения социальных конфликтов.

Субъектом социально-экономической политики в условиях рыночной экономики и развитого гражданского общества является не только государство, через специально созданные органы на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, но и местное самоуправление. Ведь именно на местах реализуется совокупность мер социальной и экономической политики государства для создания достойных условий жизни для граждан.

Президент Российской Федерации считает невозможным эффективное устройство власти без дееспособного, нормального местного самоуправления, где в основном решаются наиболее важные вопросы жизнеобеспечения граждан, социально-экономического развития городских округов и сельских поселений<sup>7</sup>.

Дальнейшее развитие российского общества, становление государственности и укрепление вертикали власти во многом определяется состоянием и перспективами развития местного самоуправления —







наиболее доступного гражданам уровня публичной власти российского демократического государства. Формирование эффективно функционирующей системы местного самоуправления является одним из важнейших направлений укрепления и развития социально-экономического потенциала России потому, что именно органы местного самоуправления несут на своих плечах основное бремя повседневных забот своих граждан.

А. Г. Гладышев рассматривает деятельность местного самоуправления только как «рациональное использование ресурсов территории и обеспечения коренных нужд населения»<sup>8</sup>. Полагаем, что это очень узкая трактовка значения социально-экономической сферы местного самоуправления. Представляется, что «повышение благосостояния» следует отличать от «обеспечения коренных нужд». Поддерживая мнение В. А. Ясюнаса, полагаем, что речь должна идти о двух разных социальных задачах, которые стоят перед местным самоуправлением: «одно дело обеспечить всем жителям ... минимум потребностей, а другое дело — так построить свою работу, чтобы каждый житель муниципального образования получал за определенный отрезок времени все большее и большее количество благ»<sup>9</sup>. Целью деятельности местного самоуправления как основы демократического государства является повышение, в рамках гражданского самоуправления, благополучия людей, проживающих на ее территории<sup>10</sup>.

Мы считаем, что вполне обоснованным является суждение о том, что степень социального развития самоуправляющейся территории, как и позитивная динамика параметров качества жизни населения, определяется уровнем ее экономического развития<sup>11</sup>.

Таким образом, экономические основы, обеспечивая хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию благоприятных условий его жизнедеятельности.

Через понятие экономической основы местного самоуправления можно понять, каким образом местные сообщества достигают самостоятельности в решении вопросов местного значения, развития муниципальной демократии, прав и свобод граждан.

Поэтому данное понятие выходит за пределы чисто экономической проблематики. Его содержание не только не ограничивается вещно-товарными эквивалентами отношений собственности и, соответственно, установлением материальной (экономической) основы властвования на местном уровне, более того, эта сторона не является главной. Определяющее значение в содержании понятия «экономическая основа местного самоуправления» имеет его социальная направленность, связанная с ориентацией на удовлетво-

ние потребностей населения муниципального образования.

Принципы социальных основ местного самоуправления в большей степени выступают как нравственно-философские принципы, включающие в себя как базовые принципы демократического общества, нашедшие отражение в Конституции РФ, так и принципы, учитывающие особенности организации местного самоуправления. К ним можно отнести:

- приоритет прав и свобод человека; социальные меры не могут носить принудительный характер, превращать определенную линию поведения в обязательную, ущемлять свободы граждан;

- выражение различных индивидуальных и общественных интересов;

- опосредование отношений человека и государства, обеспечение местному населению социальной защиты;

- поддержание определенного доступного уровня жизни населения как непреложного условия существования и функционирования местного самоуправления;
- опора на духовный потенциал народа, местные традиции.

Кроме названных принципов следует выделить принципы, которые отражают управленческую природу социально-экономических основ местного самоуправления:

1. Принцип системности. Социально-экономическая основа местного самоуправления должна представлять собой систему самоуправленческой деятельности. Отдельные элементы, составляющие систему социально-экономических сфер местного самоуправления, должны быть согласованы, скоординированы между собой на основе закономерностей, обусловленных уровнем развития местного самоуправления.

2. Принцип обоснованности и конкретности, т. е. соответствия социально-экономической сферы местного самоуправления общественным целям, решаемым в данный период, уровню и характеру развития ресурсов, которые должны быть привлечены для ее формирования.

3. Принцип демократизма и публичности, который отражает связь социально-экономической сферы местного самоуправления с населением муниципальных образований. Социально-экономическая основа местного самоуправления должна соответствовать потребностям, интересам и целям жизнедеятельности жителей муниципальных образований. Необходимо обеспечить доступ жителей муниципальных образований к определению стратегии и приоритетов, выработке конкретных программ развития социально-экономических основ местного самоуправления. Необходимо общественный контроль за реализацией социально-экономических программ развития муниципальных образований, что определяется уровнем открытости деятельности местной власти и местного самоуправления.



4. Принцип правовой упорядоченности социально-экономических основ местного самоуправления, т. е. законодательного закрепления понятия, принципов, системы и структуры социально-экономических основ местного самоуправления, а также стратегии на определенном этапе, приоритетов, целей и задач, методов их решения.

5. Принцип стабильности. Программы социально-экономического развития муниципальных образований должны разрабатываться на определенный, достаточно длительный срок, идентичный периоду, на который разрабатываются программы социально-экономического развития субъектов РФ и государства в целом.

6. Принцип выделения приоритетов, которые определяются, исходя из состава, реальной взаимосвязи и остроты, важнейших социально-экономических проблем местного самоуправления.

7. Принцип оперативности. При определении стратегических направлений должен быть выработан механизм гибкого реагирования на конкретные изменения в социально-экономической сфере местного самоуправления, которые должны стать предметом направленного воздействия в течение предусмотренного периода.

8. Принцип развития (позитивности), т. е. постепенного приумножения экономических основ местного самоуправления для более действенного решения местной властью социальных проблем в муниципальных образованиях. Меры по социаль-

но-экономической защите населения должны внедряться таким образом, чтобы после достижения конкретных поставленных задач обеспечить как минимум поддержание и улучшение уровня их жизни и не допустить его падения.

Подводя итоги, можно отметить, что социально-экономические качества присущи государству, а вместе с ним и местному самоуправлению, генетически, как институтам ведения «общих дел». Социально-экономические основы местного самоуправления — это основные принципы и нормы использования и развития духовно-материальных ресурсов муниципальных образований.

Социально-экономическая ценность местного самоуправления предопределяется его включенностью в общественные отношения в качестве субъекта управления обществом. Значение социально-экономической сферы местного самоуправления предопределяется для населения его обязанностью, способностью и фактической деятельностью по созданию не только комфортных условий проживания граждан, но и по защите интересов общественного целого, по согласованию многообразных интересов личностей и социальных групп, проживающих в муниципальных образованиях, а это одновременно является условием для стабильного развития общества, самореализации личности и уровня жизни, совместимого с понятием человеческого достоинства.

<sup>1</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов.— М.: Норма-Инфра-М., 2001.— С. 138—139.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 2004.— № 35.— Ст. 3607.

<sup>3</sup> Невинский В. В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии.— Барнаул: Изд-во Алтайск. гос. ун-та, 1997.— С. 55.

<sup>4</sup> Милецкий В. П. Российская модернизация: предпосылки и перспективы эволюции социального государства.— СПб.: Изд-во С.-Петербургск. гос. ун-та, 1997.— С. 98.

<sup>5</sup> Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г.: С изм. и доп. на 19 апреля 2002 г. // Республика Татарстан / Гос. Совет Респ. Татарстан, Каб. Министров Респ. Татарстан.— 2002.— 30 апр.; Конституция Республики Адыгея: Принята Законодат. Собр. (Хасэ) Респ. Адыгея 10 марта 1995 г. // Ведомости Законодат. Собр. (Хасэ) — Парламента Респ. Адыгея.— 1995.— № 16.— С. 2—24.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 1997 г. — № 51. — Ст. 5712.

<sup>7</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. О важнейших общенациональных задачах // Российская газета.— 2005.— 26 апр.

<sup>8</sup> См.: Ясюнас В. А. Основы местного самоуправления. Учебное пособие.— М.: Ось-89.— С. 22.

<sup>9</sup> Там же.— С. 23.

<sup>10</sup> Там же.— С. 22.

<sup>11</sup> См.: Воронин А. Ориентир — интересы населения в управлении комплексным социально-экономическим развитием муниципальных образований / А. Воронин // Муниципальная власть.— 1999.— № 7.— С. 4—5.



Сипок Р. П.

## СУДЕБНЫЕ ГАРАНТИИ В МЕХАНИЗМЕ ОХРАНЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Конституция Российской Федерации провозгласила права и свободы человека высшей социальной ценностью и возложила на государство обязанность по их соблюдению и защите. В реализации этой государственной функции принимают участие все ветви власти, но центральное место во всем правозащитном механизме отводится судебной системе.

Суд гарантирует соблюдение прав и законных интересов личности в ее взаимоотношениях с властью. Он выступает гарантом гражданского мира и согласия. Конституция Российской Федерации закрепляет, что судебная защита прав и свобод гарантируется каждому (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ) и регулируется федеральными законами.

Судебную защиту рассматривают как институт конституционного права, вид государственной защиты прав и свобод личности<sup>1</sup>, как общественное отношение и государственную функцию<sup>2</sup>. Иногда судебная защита отождествляется с правосудием<sup>3</sup> или рассматривается как гарантия доступа к нему<sup>4</sup>. В уголовно-процессуальной науке под судебной защитой понимается «совокупность организационных и процессуальных правил, предоставленных подозреваемому, обвиняемому и потерпевшему для защиты своих прав и законных интересов»<sup>5</sup>.

Полагаем, что очень важно разграничить понятия «судебная власть» и «правосудие». Это понятия родственные, близкие по содержанию, но не тождественные. Судебная власть призвана осуществлять правосудие. Правосудие — вид правоохранительной деятельности по рассмотрению и разрешению судами уголовных и гражданских дел в строгом соответствии с законом и установленной им процедурой. Кроме того, правосудие определяется как «форма государственной деятельности, которая заключается в рассмотрении и разрешении судом отнесенных к его компетенции дел — об уголовных преступлениях, гражданских спорах и др.»<sup>6</sup>. Правосудие осуществляется от имени государства специальными государственными органами — судами посредством рассмотрения в судебных заседаниях гражданских, уголовных и других дел в установленной законом процессуальной форме.

Разграничивая понятия «судебная власть» и «правосудие», полагаем, что судебные гарантии прав и свобод человека и гражданина можно разделить на две категории, которые ни в коем случае не взаимоисключают, а напротив, дополняют друг друга: во-первых — это гарантии, связанные с организацией судебной системы, или гарантии судостройства. К ним можно отнести:

1) Самостоятельность судебной власти. Судебная защита может стать полной и эффективной лишь при условии подлинной самостоятельности судебной власти как основной гарантии прав и свобод граждан, имеющих важное концептуальное значение, поскольку в общественном сознании сложилось мнение; согласно которому самостоятельность и независимость нужны самим носителям судебной власти: для самоутверждения судебного корпуса, решения его внутренних проблем, установления льгот и привилегий. Полагаю, что самостоятельность судебной власти характеризуется ее местом и ролью в сложном механизме государственного управления обществом, построении на принципе разделения властей, их взаимодействия, сдержек и противовесов<sup>7</sup>.

Потенциально судебная власть способна сдерживать злоупотребления и предотвращать бездействие других ветвей власти. Судебная власть, действуя от имени государства, устанавливает наличие и объем правовой нормы, а в случае ее нарушения или оспаривания предписывает необходимые мероприятия, обеспечивающие соблюдение и применение этой нормы.

2) Независимость судей и подчинение их только закону. В Российской Федерации принцип независимости суда и судей провозглашен как на конституционном (ст. 10, 119 и 120), так и на законодательном уровнях (например, ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»<sup>8</sup> и ст. 1 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>9</sup>). Это правило означает, что никто не вправе вмешиваться в судебный процесс, никто не может давать каких бы то ни было указаний судьям. При этом необходимо помнить, что независимость суда важна не сама по себе, а ради ценностей, которые она защищает. Судейская независимость дается судье не ради него самого. Она не является также никакой социальной привилегией, а должна, в первую очередь, дать судье возможность выполнять функции, возложенные на него Конституцией.

3) Справедливость правосудия. Конституционный суд в одном из своих постановлений указал, что правосудие по своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям спра-

**Роман Павлович СИПОК,**  
аспирант кафедры ТПП  
и конституционного права ЧелГУ  
(г. Челябинск)

162

Трибуна  
молодого ученого



ведливости. Ошибочное судебное решение не может рассматриваться как справедливое правосудие и должно быть отменено<sup>10</sup>.

Справедливость является одним из ведущих начал при решении юридических дел, когда суду предоставлена «свобода усмотрения», когда суд осуществляет функцию по индивидуальному регулированию. Справедливость наряду с законностью, обоснованностью и целесообразностью является основным требованием к применению права. Справедливым в рамках закона может быть признано единственно возможное в конкретном случае, наиболее оптимальное, разумное, гуманное решение. Оно может быть найдено на базе правильного установления обстоятельств дела, их верной правовой и социальной оценки и истолкования конкретной правовой нормы в системе других норм данной отрасли права, а при необходимости и всего права в целом.

4) Право каждого на равный доступ к правосудию. Право на обращение за судебной защитой принадлежит всем гражданам на равных основаниях. Суд может отказать в приеме искового заявления или жалобы лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

5) Исключительность судов как органов, осуществляющих правосудие. Суды учреждаются конституцией и законами и представляют собой единственные органы, на которые возложена обязанность отправления правосудия. Запрещается создание чрезвычайных судов.

6) Коллегиальность судопроизводства означает, что наиболее важные юридические споры рассматриваются с участием нескольких профессиональных судей либо с участием присяжных заседателей.

7) Возможность обжалования судебных решений в вышестоящие инстанции в апелляционном или кассационном порядке.

8) Обязательность судебных решений на всей территории государства.

9) Ответственность государства за судебную ошибку. Государство возмещает физическому или юридическому лицу ущерб, который причинен ему ошибочным судебным решением, неправильным осуществлением правосудия.

Названные гарантии связаны прежде всего с существованием независимой самостоятельной судебной власти, основной задачей существования которой является защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Вместе с тем одного лишь существования судебной системы недостаточно, чтобы права человека были гарантированы, поэтому полагаем, что вторую группу гарантий составляют гарантии, касающиеся деятельности судов, или гарантии судопроизводства. К их числу относятся:

1) гласность судебного разбирательства, означающая, что все дела должны слушаться открыто, в присутствии всех желающих. Закрытые судебные заседания могут проводиться только по специальному постановлению суда на основаниях,

прямо указанных в законе. Такое правило направлено на предотвращение коррупции и произвола в деятельности по отправлению правосудия.

2) Законность — связанность судей нормами законов. При вынесении решения суд должен опираться на нормы закона. Если какой-либо подзаконный акт противоречит закону, то решение должно быть принято в соответствии с законом, если же закон противоречит Конституции, то следует применять нормы Конституции.

3) Состязательность и равноправие сторон, то есть обеспечение одинаковых возможностей истцам и ответчикам, обвиняемым и потерпевшим для обоснования своей позиции.

4) Оперативность правосудия. Судебная деятельность характеризуется важнейшими показателями: качеством и оперативностью (соблюдением процессуальных сроков). Согласно общепризнанным принципам и нормам международного права быть судимым без неоправданной задержки составляет одно из основополагающих прав человека, неразрывно связанных с правом на справедливое судебное разбирательство. Своевременность рассматривается как уложение рассмотрения дела и вынесения решения по нему в предусмотренные законом сроки.

5) Устный и очный характер судопроизводства как условия, создающие наилучшие возможности для установления истины.

6) Язык судопроизводства. Лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, разъясняется и обеспечивается право давать объяснения, заключения, выступать, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика за счет государства.

Только обязательность данных условий гарантирует личности полноценную защиту, создает условия для полноценной реализации ее прав и свобод.

Несомненно, в современных условиях формирования в России гражданского общества и правового государства обеспечение конституционных гарантий прав и свобод граждан в первую очередь связано с созданием сильной, доступной для граждан и независимой от кого-либо судебной власти<sup>11</sup>.

Социологические опросы, проведенные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, показывают, что 95,8% респондентов при изучении степени значимости судебной защиты в системе гарантий прав и свобод ставят ее на первое место<sup>12</sup>.

Характер судебной защиты позволяет считать ее универсальным, а потому — наиболее эффективным способом защиты нарушенных прав и свобод личности. Судебная защита является всеобщей, что выражается в ряде положений.

**Во-первых, судебная защита распространяется на неограниченный круг лиц.**



Правом на судебную защиту обладают не только граждане РФ, но и лица без гражданства и иностранные граждане, а также их объединения. Конституция определяет круг носителей такого права словами «все», «каждый», «лицо» («...имеет право» и т. п.) или словом «никто».

**Во-вторых, судебные решения обязательны для всех субъектов права**, и в этом проявляется сила судов как государственной власти. Суды выносят решения от имени государства, и государство обеспечивает исполнение этих решений.

**В-третьих, судебной защите подлежат все без исключения права и свободы, принадлежащие индивиду как в силу прямого указания Конституции РФ и иных законов, так и не имеющие нормативного закрепления** (но не противоречащие закону). Отсутствие прямых указаний в законе не может служить основанием для отказа в праве на обжалование в суд любых действий и решений. Учитывая это, Конституционный Суд РФ принял ряд постановлений о неконституционности законов, в которых отсутствует указание на возможность обращения в суд.

Недействителен также и отказ от права на обращение в суд. Речь идет об обусловленном диспозитивным началом гражданского судопроизводства праве заинтересованного лица по своему усмотрению решать вопрос об обращении за судебной защитой, которое, однако, ни в коем случае не означает, что субъекты спорного материального правоотношения могут заранее заключить соглашение об отказе от обращения в суд<sup>13</sup>.

**В-четвертых, в суде могут быть обжалованы решения и действия (бездействия) любых государственных органов.** С принятием Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 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. Этот механизм в дальнейшем был усовершенствован.

В соответствии с законом гражданин имеет право обратиться в суд, если его права и свободы нарушены неправомерными действиями (решениями) гос. органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, должностных лиц, государственных служащих (ст. 1).

К действиям (решениям) относятся: коллегияльные или единоличные действия, в том числе предоставление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий, в результате которых: 1) нарушены права человека, 2) созданы препятствия осуществлению прав, 3) На человека незаконно возложена обязанность или он незаконно привлечен к ответственности (ст. 2 Закона).

Права, нарушенные судом, не могут быть исключены из числа объектов судебной защиты. Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих постановлений указал, что право на судебную защиту предполагает право на охрану прав и законных интересов не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда<sup>14</sup>. При этом одной из эффективных гарантий такой защиты является возможность пересмотра дела вышестоящим судом, которая в тех или иных формах (с учетом особенностей каждого вида судопроизводства) должна быть обеспечена государством.

**В-пятых, судебная защита относится к числу прав, которые не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах**, поскольку ограничение этого права ни при каких условиях не может быть обусловлено необходимостью достижения признаваемых Конституцией РФ целей: защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>15</sup>.



<sup>1</sup> Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина.— Саратов, 1996.

<sup>2</sup> Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации.— М., 1996.— С. 225.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Международная жизнь.— 1990.— № 9.— С. 135.

<sup>5</sup> Матузов Н. И. Правовая система и личность.— Саратов, 1987.— С. 8—9.

<sup>6</sup> Юридический энциклопедический словарь.— М., 1996.— С.241.

<sup>7</sup> Лебедев В. М. Указ. соч.— С. 37.

<sup>8</sup> Собрание Законодательства Российской Федерации.— 1997.— № 1.— Ст. 1.

<sup>9</sup> Собрание Законодательства Российской Федерации.— 2001.— № 51.— Ст. 4834.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 1998.— № 51.— Ст. 6341.

<sup>11</sup> Калашников С. В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право.— 2002.— № 10.— С. 20.

<sup>12</sup> Михайловская И. Б., Кузьминский Е. Ф., Мазаев Ю. Н. Права человека в массовом сознании. М., 1995. С. 25—35.

<sup>13</sup> Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Г. А. Жилина.— С. 17.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13 ноября 1995 г. по делу о проверке конституционности части 5 статьи 209 УПК РСФСР.

<sup>15</sup> Шопенгауэр А. Избранные произведения.— М., 1992.— С. 139—140



Худолей Д. М.

## О КОНЦЕПЦИИ ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

В последнее время в научных работах, в судебных решениях, в некоторых международных актах стали употребляться следующие формулы: «принцип равенства в избирательном праве», «принцип равенства избирательного права», «принцип равенства участников избирательного процесса»<sup>1</sup>. Являются ли эти понятия равнозначными другой категории — «принцип равного избирательного права» или идет речь о выделении нового принципа в системе принципов избирательного права? Ответ на данный вопрос может быть дан в зависимости от того, какого подхода к определению принципа равного избирательного права следует придерживаться.

Так, многие ученые считают, что принцип равного избирательного права устанавливает только равенство активного избирательного права (принцип равенства голосов избирателей, равное право голоса)<sup>2</sup>. Эта точка зрения возникла ранее остальных. Впрочем, в дальнейшем определение было дополнено: принцип означает равенство субъективного избирательного права (активного и пассивного), равенство прав избирать и быть избранным (это определение более широкое по содержанию)<sup>3</sup>. Причем очень распространенным является представление, что принцип равного избирательного права касается сферы реализации субъективного избирательного права на стадии голосования<sup>4</sup>. Это есть принцип **субъективного избирательного права**. Для сохранения равенства необходимы определенные гарантии (установление равного «веса» и количества голосов, недопустимости проведения курiales выборов, равных шансов кандидатов быть избранными). Избиратели имеют равное число голосов (правило «один человек — один голос»), поэтому они включаются лишь в один список избирателей. Кандидаты же имеют одинаковые юридические шансы быть избранными, поэтому они могут баллотироваться лишь в одном округе<sup>5</sup>. Перечисленные гарантии обеспечивают равное участие граждан в голосовании, на котором непосредственно реализуются права избирать и быть избранным. Этот подход весьма распространен в России и за рубежом, можно называть его «узким» подходом.

**Дмитрий Михайлович ХУДОЛЕЙ**,  
аспирант кафедры конституционного  
и финансового права юридического  
факультета Пермского государственного  
университета  
(г. Пермь)

С другой стороны, также весьма распространена следующая точка зрения: принцип равного избирательного права закрепляет равные правовые условия, возможности для граждан участвовать в выборах в широком значении этого слова, т. е. в избирательном процессе<sup>6</sup>. Словарь С. И. Ожегова дает несколько определенных понятий «условие» и «возможность»: обстоятельство, от которого что-нибудь зависит; требование, предъявляемое одной из договаривающихся сторон; устное или письменное соглашение; **правила, установленные в какой-нибудь области жизни, обстановка, в которой происходит что-нибудь**<sup>7</sup> (выделено мною.— Х. Д.). Под правовыми условиями, следовательно, можно понимать те или иные правила, процедуры участия граждан в выборах, избирательных правоотношениях<sup>8</sup>.

В данном определении принципа равного избирательного права упор делается на создании равных возможностей, правил участия граждан в выборах. Определение отличается от вышеприведенного определения принципа равного избирательного права как равенства прав избирать и быть избранным. Но стоит отметить, что авторы, придерживающиеся этого подхода, также считают, что принцип равенства избирательных прав провозглашает равенство пассивного и активного избирательного права<sup>9</sup>. Указанный подход отличается от «узкого» тем, что он основывается на расширительном толковании категории «выборы». А именно, выборы — это не только способ формирования органа власти, наделения полномочиями должностного лица посредством голосования (выборы в узком значении). Под выборами также следует понимать комплекс мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов, проведением предвыборной агитации, голосованием, определением результатов и итогов голосования, совершением других избирательных действий (выборы в широком смысле слова)<sup>10</sup>.

Равенство граждан необходимо соблюдать не только на стадии голосования. Нужно не только установить гарантии равенства голосов избирателей, требуется предусмотреть **равные правила участия граждан в выборах, во всем избирательном процессе** (равные правила участия в предвыборной агитации, наблюдении за выборами, равные возможности защиты избирательных прав и др.). Еще одной гарантией равного участия граждан в избирательном процессе является и закрепление равного права граждан на доступ к избирательному участку, равной процеду-

165

Трибуна  
молодого ученого







ры голосования (выборы проводятся в один и тот же день в одно и то же время по всей стране, способ голосования должен быть одинаковым)<sup>11</sup>. Так, в России голосование является личным, избиратель должен явиться на избирательный участок, заполнить бюллетень и опустить его в избирательную урну, голосование является тайным. Из общего правила предусмотрены исключения, они не признаются дискриминацией, т. к. эти особые меры направлены на достижение равенства фактических возможностей граждан (например, инвалиды могут голосовать вне помещения избирательного участка, для этого им необходимо вызвать к себе на дом представителей избирательной комиссии с переносным ящиком<sup>12</sup>). Таким образом, данный подход связан с установлением большого числа **процессуальных**, а не материально-правовых, гарантий равенства граждан (обеспечивается их равное участие в **избирательном процессе**). Этот подход можно называть «промежуточным», в отличие от «узкого», он закрепляет больший объем гарантий равенства.

В последнее время в науке эта «промежуточная» точка зрения получила свое развитие. Некоторые авторы считают, что принцип равного избирательного права устанавливает равенство статусов (равенство прав и обязанностей<sup>13</sup>, равные основания привлечения к юридической ответственности)<sup>14</sup> участников избирательного процесса, равную избирательную правосубъектность<sup>15</sup>. Более того, высказана точка зрения о том, что этот принцип распространяется и на коллективных субъектов (партии)<sup>16</sup>. Логика в таком подходе присутствует: установление равных правил участия субъектов в выборах не исключает, а требует провозглашения равенства их прав и обязанностей. Все субъекты воспринимаются как равные, имеющие равный статус, равную правоспособность и дееспособность (т. е. правосубъектность)<sup>17</sup>. Для всех субъектов устанавливается **равный правовой режим**.

Указанный подход (назовем его «широкий») несколько меняет взгляд на природу принципа равного избирательного права. Можно говорить о **принципе равенства в избирательном праве**<sup>18</sup> как институциональном (подотраслевом) принципе. Установление равного статуса, равного правового режима для всех субъектов избирательных правоотношений, его соблюдение требует весьма значительного числа гарантийных норм, которые по содержанию сливаются с самим избирательным правом в объективном значении (по сути, при регулировании каждого избирательного правоотношения будут применяться требования указанного принципа)<sup>19</sup>.

Согласно положениям этого подхода, принцип равенства в избирательном праве будет являться таким же принципом **объективного права**, устанавливающим равенство правовых статусов, как, скажем,

принцип равенства участников гражданского оборота в гражданском праве<sup>20</sup>, принцип равенства граждан перед уголовным законом в уголовном праве<sup>21</sup>.

В международных актах, законах зарубежных государств закрепляются различные определения принципа равного избирательного права. Единообразия в понимании не наблюдается. К примеру, международно-правовые акты в целом придерживаются «узкого подхода». Такие акты, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.<sup>22</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.<sup>23</sup> определение принципа равного избирательного права не содержат. Анализ положений указанных актов позволяет сделать вывод, что принцип равного избирательного права устанавливает равенство субъективного избирательного права. Этой цели и служат определенные гарантии (например, соблюдение равного «веса» голосов и др.). Согласно точке зрения разработчиков указанных документов, не требовалось включения в текст норм-дефиниций, так как категория «принцип равного избирательного права» не требует дополнительного разъяснения. С другой стороны, не всегда ясно, о равенстве какого субъективного права идет речь (только активного или активного и пассивного)?

Подкомиссия ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в 1962 г. разъяснила, что закрепленный во Всеобщей декларации принцип равного избирательного права подразумевает признание равенства активного и пассивного избирательных прав<sup>24</sup>. В то же время некоторые международные акты ограничивают принцип равного избирательного права от принципа равенства кандидатов (положения о равенстве пассивного избирательного права есть требования этого принципа, а не принципа равенства)<sup>25</sup>.

Анализ положений ст. 3 «Равное избирательное право» Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (далее — Конвенция СНГ) от 7 октября 2002 г.<sup>26</sup> позволяет сделать вывод, что принцип равного избирательного права означает установление равных правил участия граждан в выборах в широком смысле слова, в избирательном процессе (в пп. 4–5 оговариваются правила участия кандидатов избирательной кампании). Т. е. данная Конвенция основана на «промежуточной» точке зрения.

Однако стоит также отметить, что в последнее десятилетие в некоторых международных рекомендательных актах нашли свое воплощение и определенные положения «широкого» подхода. Так, некоторые акты в состав положений принципа равного избирательного права включают требования об установлении равенства политических партий. К примеру, Пояснительный доклад к Своду рекомендуемых

норм при проведении выборов в разделе 2, посвященном принципу равного избирательного права, устанавливает ряд требований (признание равного права голоса, равенства избирательных прав, равных возможностей кандидатов, партий участвовать в выборах и др.). При этом данный акт использует понятия «равное избирательное право» и «равенство избирательного права» в качестве синонимов.

Многие зарубежные государства придерживаются традиционного «узкого» подхода — принцип равного избирательного права устанавливает равенство субъективного избирательного права. Причем некоторые законодательные акты закрепили, что принцип равного избирательного права провозглашает равенство права избирать (равенство активного избирательного права). В законодательстве зарубежных государств, как правило, определения принципа равного избирательного права нет. Но анализ законодательных положений некоторых нормативных актов позволяет сделать вывод, что под равным избирательным правом понимается только установление равного права голоса<sup>27</sup>. Положения о равенстве пассивного избирательного права устанавливаются иным принципом — принципом равенства кандидатов.

В России, наоборот, наблюдается постепенный отход от традиционного «узкого» подхода. Так, в законах советского периода (в Законе «О выборах в Верховный Совет РСФСР» от 8 августа 1978 г.<sup>28</sup>, в Законе «О выборах народных депутатов местных советов народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 г.<sup>29</sup>, в Законе «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 г.<sup>30</sup>), а также в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» № 56-ФЗ от 6 декабря 1994 г.<sup>31</sup> принцип равного избирательного права означал признание равного участия избирателей в голосовании, установление равенства активного избирательного права, не более. Впоследствии законодатель существенно изменил данное определение.

Так, в ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. (в ред. от 21 июля 2005 г.<sup>32</sup>, далее — Закон «Об основных гарантиях...») указано, что «граждане Российской Федерации участвуют в выборах на равных основаниях». По мнению многих авторов, речь идет о правовых основаниях, равных правовых условиях<sup>33</sup>. Как уже было сказано, под правовыми условиями можно понимать те или иные правила, процедуры, правовые обстоятельства, от которых зависит участие граждан в выборах.

Однако принцип равного избирательного права не должен пониматься как абсолютный. Допустимы исключения из общего правила об установлении равенства правовых условий участия граждан в выбо-

рах. Например, в целях защиты прав малочисленных народов допускается исключение из правила о соблюдении единой нормы представительства и др.<sup>34</sup> Международное право признает, что такие исключения не нарушают принцип равного избирательного права<sup>35</sup>, а, наоборот, дополняют его, так как это связано с соблюдением фактического равенства, равенства фактических возможностей. Принцип равного избирательного права допускает в исключительных случаях установление различного правового регулирования избирательных отношений, в которых участвуют различные группы субъектов. Но среди однопорядковых субъектов должно соблюдаться строгое равенство.

Определение принципа равного избирательного права содержится и в некоторых решениях судов конституционной юстиции (Конституционного Суда РФ, конституционных судов республик РФ). Так, в Постановлении № 26-П от 17 ноября 1998 г. Конституционный Суд РФ разъяснил, что принцип равного избирательного права «означает равенство перед законом и право на равную и эффективную защиту без всякой дискриминации по какому бы то ни было признаку или обстоятельству». Данный принцип требует установления равных правил, процедур реализации принадлежащих гражданам избирательных прав. В этом случае будет соблюдаться равенство граждан перед законом (в первую очередь, перед избирательным законодательством).

Часть вторая ст. 5 Закона «Об основных гарантиях...» посвящена установлению равенства голосов (равенству активного избирательного права), самого очевидного требования данного принципа. Но принцип равного избирательного права не сводится только к установлению равенства голосов, в ст. 5 идет речь о равных основаниях (условиях) участия граждан в выборах. Однако в каком смысле в тексте Закона используется термин «выборы» — в узком или широком? Соблюдение равенства перед законом требует только надеделения граждан равным количеством голосов или необходимо установить равные правила участия граждан во всем избирательном процессе?

На рубеже двадцать первого века суды конституционной юстиции РФ сформулировали следующую позицию: принцип равного избирательного права означает равенство избирательных прав, реализуемых в ходе выборов в широком смысле слова, на каждой стадии избирательного процесса.

Так, в Постановлении «По делу о проверке конституционности положения п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»» № 7-П от 25 апреля 2000 г.<sup>36</sup> Конституционный Суд РФ разъяснил, что принцип равного избирательного права означает юридическое ра-





венство, равный правовой статус кандидатов на стадии выдвижения списка кандидатов. В некоторых решениях конституционных судов республик РФ эта правовая позиция была развита. Так, в Постановлении «По делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 37, ч. 1 ст. 55, ч. 1 ст. 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галиахметова Фазлиахмета Садретдиновича» от 5 февраля 2002 г.<sup>37</sup> Конституционный Суд Республики Башкортостан указал, что принцип равного избирательного права означает соблюдение равного правового статуса избирателей на каждой из стадий избирательного процесса. Конституционный Суд Республики Карелия в Постановлении от 12 мая 2003 г.<sup>38</sup> указывает уже на необходимость сохранения равенства кандидатов на каждой стадии процесса. Таким образом, принцип равного избирательного права, согласно толкованиям Конституционного Суда РФ, конституционным судам субъектов РФ, понимается шире традиционной «узкой» точки зрения (равенство права избирать и быть избранным).

Также стоит отметить, что в решениях Конституционного Суда РФ наряду с формулой «принцип равного избирательного права» используются и иная — «принцип равенства избирательных прав граждан»<sup>39</sup>. Эти понятия употребляются Конституционным Судом РФ как равнозначные<sup>40</sup>.

Закон «Об основных гарантиях...» содержит определение понятия «избирательные права граждан». Под избирательными правами понимается конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списках кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов и законами субъектов Российской Федерации (п. 28 ст. 2 Закона «Об основных гарантиях...»).

Таким образом, «избирательные права граждан» — понятие более широкое по объему, чем понятия «активное» и «пассивное избирательное право». По сути, данные избирательные права — конкретные субъективные права гражданина, которые он может реализовать в избирательных правоотношениях<sup>41</sup>, складывающихся в ходе проведения выборов (в широком смысле слова). Реализация активного, пассивного избирательного права подразумевает и реализацию иных избирательных прав (чтобы участвовать в голосовании в качестве кандидата, необходимо пройти процедуру регистрации, участвовать в предвыборной агитации и др.; для

реализации активного избирательного права также необходимо быть зарегистрированным в этом качестве<sup>42</sup>). Признание равенства активного и пассивного избирательного права связано с установлением равенства иных избирательных прав граждан, только в этом случае можно соблюсти равенство граждан.

На наш взгляд, формула «принцип равенства избирательных прав» говорит о необходимости соблюдения равенства прав граждан в ходе проведения выборов в широком смысле слова, это требует создания гарантий этих прав (равных процедур, равных правил) применительно ко всем стадиям избирательного процесса. Вполне возможно, что такое понимание принципа будет являться основой развития законодательства по пути оптимизации защиты избирательных прав.

Как уже неоднократно говорилось выше, в России официально признается, что принцип равного избирательного права означает создание равных правовых возможностей, правил реализации избирательных прав граждан. В то же время в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г., Постановлении Конституционного Суда Республики Карелия от 12 мая 2003 г. и Постановлении Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г. говорится о соблюдении не только равенства прав избирателей и кандидатов, но и их юридических статусов<sup>43</sup>. Данные решения судов конституционной юстиции были вынесены по делам, споры в которых касались лишь избирательных прав граждан (прав гражданина на стадии выдвижения кандидатов и подсчета голосов, определения результатов и итогов голосования)<sup>44</sup>. Не исключено, что суды конституционной юстиции в скором времени укажут, что данный принцип означает установление и равных прав, и равных обязанностей (признание равного статуса граждан не исключает, а, наоборот, это предполагает). В этом случае такое толкование принципа равенства будет являться очень широким (по сути, речь идет о принципе равенства в «широком» смысле). Это, безусловно, говорит о несоответствии термина «принцип равного избирательного права» своему определению.

Полностью научные положения «широкого» подхода в России не признаны. Так, не выделяется такой принцип избирательного права, как принцип равенства участников избирательного процесса (принцип равенства в избирательном праве). Также не признается, что принцип равенства избирательных прав означает надделение граждан избирательной правосубъектностью (это является сферой действия принципа всеобщего избирательного права, закрепленного в ст. 4 Закона «Об основных гарантиях...»). Считается, что принцип равенства избирательных прав устанавливает только равенство прав индивидуальных субъектов (граждан). Равенство кол-

лективных субъектов закрепляется иным принципом избирательного права — принципом равенства политических партий (см. ст. 33 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» №19-ФЗ от 10 января 2003 г., действующего в ред. от 21 июля 2005 г.<sup>45</sup>).

На официальном уровне принцип равного избирательного права **уже** не понимается в узком смысле, но в то же время **еще** и не признаны все положения «широкого» подхода. Официальная точка зрения поэтому является «промежуточной». В силу этого в некоторых научных работах<sup>46</sup> предложено уточнить законодательное определение: принцип равного избирательного права требует **установления равных правовых возможностей участия в выборах граждан, которые обладают избирательной правосубъектностью**<sup>47</sup>. Установление определенных избирательных цензов в законодательстве (определение условий возникновения избирательной правосубъектности) является сферой действия принципа всеобщности. Принцип равного избирательного права требует создания равных оснований участия в выборах граждан, которые уже признаются участниками избирательных правоотношений<sup>48</sup>. В силу этого мы считаем, что предложенное уточнение законодательной дефиниции адекватно отражает современное официальное понимание принципа равенства избирательных прав граждан (равного избирательного права).

В последнее время законодатель, судебная практика пошли по пути «наполнения старой формы (формула «принцип равного избирательного права») новым содержанием» (наблюдается постепенное признание положений «широкого» подхода). Стоит также отметить, что даже в научных работах авторов, придерживающихся «широкого» подхода, в основном, используется именно традиционная формула (а не, скажем, формулировка «принцип равенства в избирательном праве»)<sup>49</sup>. Происходит постепенная трансформация принципа **равного избирательного права** в **принцип равенства в избирательном праве (принцип равенства участников избирательного процесса)** при сохранении традиционной формулы. Концепция «широкого» подхода — это, на наш взгляд, концепция **принципа равенства в избирательном праве**, именно эта формулировка в большей степени соответствует изложенному содержанию. Формула «принцип равного избирательного права» говорит о признании равенства прав, а не о равенстве юридических статусов, равном правовом режиме субъектов избирательных правоотношений. Если суды в дальнейшем продолжат расширять содержание принципа равного избирательного права (признают, что он означает и равенство обязанностей, например), то, на наш взгляд, следует использовать уже новую формулировку.

Анализ определений принципов равенства политических партий, всеобщего избирательного права, равенства кандидатов позволяет сделать вывод, что эти принципы также связаны с обеспечением равенства участников избирательного процесса перед законом, эти принципы «порождены» общеотраслевым принципом формального равенства, равенства граждан и организаций перед законом и судом<sup>50</sup>. Очевидно, что соблюдение равенства участников избирательного процесса невозможно без признания всеобщего избирательного права (граждане равны, следовательно, они **должны** признаваться субъектами избирательных правоотношений, введение дискриминационных, необоснованных цензов недопустимо). Между принципами равного, всеобщего избирательного права, принципом равенства партий существует «генетическая» связь. Следовательно, в «широком» подходе присутствует определенная логика (единый, консолидированный принцип равенства участников избирательного процесса объединил положения родственных принципов избирательного права).

В данный момент Конвенцией СНГ в статье 10 закреплен принцип **справедливых выборов** (он устанавливает **равные правовые основания участия в выборах всех субъектов избирательного процесса**). Более того, в ч. 2 ст. 10 указано, что при проведении справедливых выборов соблюдаются всеобщее и равное избирательное право, равные возможности кандидатов, партий участвовать в избирательном процессе. По сути, данная статья закрепила положения «широкого» подхода, положения **принципа равенства в избирательном праве (равенства участников избирательного процесса)**. Традиционно категория «справедливость» в философии, теории права означает соответствие, соразмерность, *равенство* между поступками людей и их оценкой. Категории «равенство» и «справедливость» взаимосвязаны, но не сводимы друг к другу<sup>51</sup>. Так, соблюдение принципа справедливости в уголовном праве связано с назначением виновному наказания, соответствующего характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения, личности виновного (ст. 6 Уголовного кодекса РФ). Принцип справедливости в трудовом праве также требует соблюдения соразмерности между трудом и его оплатой<sup>52</sup>. Как видно, понятие «справедливость» связано с категорией «равенство», но не сводимо к нему.

Установление равных правовых условий участия в выборах субъектов избирательного процесса, на наш взгляд, — требование принципа равенства в избирательном праве, а не принципа справедливых выборов. Мы предлагаем включить в Закон «Об основных гарантиях...» ст. 3.1 «Равенство участников избирательного процесса перед законом», закрепляющую, в частности, следующие положения:





«1. Равенство участников избирательного процесса перед законом обеспечивается соблюдением всеобщего и равного избирательного права, а также установлением равных правовых статусов избирателей, кандидатов или политических партий на каждой стадии избирательного процесса.

2. Не признается нарушением данного принципа установление особых мер, направленных для достижения равенства фактических возможностей участников избирательного процесса».

В этом случае принцип равенства участников избирательного процесса перед законом будет являться основным принципом, чьи положения конкретизируют и развивают принципы всеобщего и равного избирательного права, равенства кандидатов, политических партий. Принцип равного избирательного права, согласно такому подходу, требует установления равных правовых оснований участия в выборах **граждан**, равенства их избирательных прав (такой

взгляд на этот принцип признан официально в России в данный момент). Принцип равного избирательного права — это лишь часть консолидированного принципа равенства участников избирательного процесса, равенства в избирательном праве (такой же частью является и принцип всеобщего избирательного права).

На наш взгляд, такой подход является более логичным, соответствующим научным взглядам. Если же в России будет продолжаться постепенное перерастание принципа равного избирательного права в принцип равенства в избирательном праве, то это может вызвать определенные трудности (определяемое не будет соответствовать определяющему), возникнут вопросы о соотношении принципов равного и всеобщего избирательного права и др. Указанный выше подход позволит устранить возможные проблемы, к тому же он и не связан с изменением традиционного содержания принципов избирательного права.

<sup>1</sup> См., напр.: Зарубежное избирательное право / Под ред. А. С. Автономова.— М., 2003.— С. 12; Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности // Законность.— 2000.— № 7.— С. 15; Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, а также руководящие принципы и пояснительный доклад к нему, одобренные в 2003 г. Парламентской Ассамблеей Совета Европы // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. А. А. Вешняков.— М., 2004.— С. 460—501; Решение Верховного Суда РФ № ГКПИ96-48 от 6 марта 1996 г. // Документ официально опубликован не был, получен с использованием СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> См., напр.: Пылин В. В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации.— СПб., 2001.— С. 64; Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л. В. Лазарев.— М., 2003.— С. 69; Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» / Под ред. С. Н. Братановского, А. А. Рождественского.— М., 2005.— С. 6; Юридический энциклопедический словарь / Под ред. О. Е. Кутафина.— М., 2002.— С. 436—437; Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию.— М., 2000.— С. 406—407.

<sup>3</sup> Конституционное право зарубежных государств / Под ред. В. Е. Чиркина.— М., 1997.— С. 196.

<sup>4</sup> См., напр.: Белкин А. А. Социальное воспроизводство и государственное право.— Л., 1991.— С. 53—54; Астафичев А. П. Избирательное право России: современное состояние и перспективы.— Орел, 1999.— С. 32; Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Принципы избирательного права // Право и жизнь.— 2000.— № 28.— С. 84—99.

<sup>5</sup> Вешняков А. А. ООН и избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права.— 2005.— № 10.— С. 3.

<sup>6</sup> См., напр.: Герасименко Т. В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Тюмень, 2003.— С. 5; Зарубежное избирательное право / Под ред. А. С. Автономова.— М., 2003.— С. 12, и др.

<sup>7</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка.— М., 2004.— С. 115, 1099.

<sup>8</sup> В п. 6, 8 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 26-П от 17 ноября 1998 г. указано, что принцип равного избирательного права означает установление равных правил, равных процедур. См.: СЗ РФ.— 1998.— № 59.— Ст. 5969.

<sup>9</sup> Герасименко Т. В. Указ. соч.— С. 12.

<sup>10</sup> См., напр.: Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А. А. Вешняков.— М., 2004.— С. III; Матейкович М. С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.— Тюмень, 1999.— С. 55.

<sup>11</sup> Водовозов В. В. Всеобщее избирательное право и применение его в России // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах политических мыслителей XIX—XX вв. / Отв. ред. А. А. Вешняков.— М., 2004.— С. 398—399.

<sup>12</sup> Так, подобное правило установлено в США после принятия в 1984 г. Закона о доступности избирательных участков для престарелых и инвалидов. См.: Зарубежное избирательное право / Под ред. А. С. Автономова.— М., 2003.— С. 50.





<sup>13</sup> См.: *Выдрин И. В.* Избирательное право Российской Федерации.— М., 2004.— С. 14. См. также: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А. А. Вешняков.— М., 2003.— С. 18.

<sup>14</sup> *Зиновьев А. В., Полякова И. С.* Избирательная система России.— СПб., 2003.— С. 79.

<sup>15</sup> Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. №175-ФЗ / Отв. ред. Е. И. Колюшин.— М., 2003.— С. 45; *Зиновьев А. В., Полякова И. С.* Указ. соч.— С. 79; *Крылов Б. С.* Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права.— 2001.— № 11.— С. 19.

<sup>16</sup> *Герасименко Т. В.* Указ. соч.— С. 5.

<sup>17</sup> Под избирательной правосубъектностью можно понимать способность быть субъектом избирательных правоотношений. Термин «правосубъектность» означает единство правоспособности (способность иметь права и нести обязанности) и дееспособности (способность самостоятельно своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать для себя обязанности и исполнять их). См.: Юридический энциклопедический словарь.— М., 1994.— С. 367—368.

<sup>18</sup> На наш взгляд, допустимо использовать и иные формулировки: «принцип равенства избирательного права» или «принцип равенства участников избирательного процесса».

<sup>19</sup> *Юсов С. В.* Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой российской государственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Д., 1999.— С. 3.

<sup>20</sup> См. ч. 1 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г. (в ред. от 10 января 2006 г.). См.: СЗ РФ.— 1994.— № 32.— Ст. 3301.

<sup>21</sup> Статья 4 Уголовного кодекса Российской Федерации № 63-ФЗ от 3 июня 1996 г. (в ред. от 5 января 2006 г.). См.: СЗ РФ.— 1996.— № 25.— Ст. 2954.

<sup>22</sup> Российская газета.— 1995.— 5 апр.

<sup>23</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ.— 1994.— № 12.

<sup>24</sup> См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. А. А. Вешняков.— М., 2004.— С. 17.

<sup>25</sup> Такие положения содержатся в главе 3 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой на 154 сессии Межпарламентского союза 26 марта 1994 г. В гл. 1 Декларации закрепляется принцип «равного голосования». См.: Там же.— С. 335—348.

<sup>26</sup> Российская газета.— 2003.— 5 июля.

<sup>27</sup> Такое понимание принципа существует во Франции, Италии, например. В ФРГ закреплён принцип равных выборов (§ 1 Федерального закона о выборах 1956 г.), однако немецкими учеными он традиционно понимается как установление равенства прав избирателей. Этот взгляд основывается на положении п. 1 ст. 38 Основного закона ФРГ от 23 мая 1949 г.: «Депутаты Германского Бундестага выбираются всеобщим, прямым, свободным, равным и тайным голосованием». См.: Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А. А. Вешняков.— М., 2004.— С. 183, 289, 362—363; Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств.— М., 2003.— С. 81.

<sup>28</sup> Ведомости ВС РСФСР.— 1978.— № 32.— Ст. 845.

<sup>29</sup> Ведомости ВС РСФСР.— 1989.— № 41.— Ст. 1306.

<sup>30</sup> Ведомости ВС РСФСР.— 1989.— № 41.— Ст. 1305.

<sup>31</sup> Российская газета.— 1994.— 10 дек.

<sup>32</sup> Российская газета.— 2002.— 16 июня.

<sup>33</sup> См., напр.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А. А. Вешняков.— М., 2003.— С. 15.

<sup>34</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука // СЗ РФ.— 1998.— № 25.— Ст. 3002.

<sup>35</sup> Такую формулировку в разделе «Равное избирательное право» содержит Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Можно утверждать, что принцип равного избирательного права означает создание, в первую очередь, равных правовых условий для участия граждан в выборах, а также — равных фактических возможностей реализации избирательных прав. СЗ РФ.— 2000.— № 19.— Ст. 2102.

<sup>37</sup> Газета Республика Башкортостан.— 2002.— 19 февр.

<sup>38</sup> Газета Карелия.— 2003.— 24 мая.

<sup>39</sup> См., напр.: пункты 3—6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г. Борисова, А. Бучнева, В. Лошманова, Л. Маховой» № 4-П от 23 марта 2000 г. // СЗ РФ.— 2000.— № 13.— Ст. 1429; п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ № 26-П от 17 ноября 1998 г.

<sup>40</sup> Такой вывод можно сделать после анализа, например, Постановления Конституционного Суда РФ № 26-П от 17 ноября 1998 г. В данной работе эти формулировки также используются как равнозначные.

<sup>41</sup> См., напр.: *Веденеев Ю. А., Князев С. Д.* Избирательные правоотношения // Государство и право.— 1999.— № 5.— С. 33.

<sup>42</sup> В ряде государств (США, Мексика, Великобритания) регистрация избирателей происходит на основании заявлений граждан, которые вступают в



правоотношения с органами, проводящими выборы. В этих правоотношениях реализуются субъективные избирательные права. См.: Сравнительное конституционное право / Под ред. В. Е. Чиркина.— М., 2002.— С. 210.

<sup>43</sup> Согласно С. С. Алексееву, юридический статус гражданина включает в себя не только права, но и обязанности, основания привлечения к ответственности, условия возникновения правосубъектности. См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Т. 1.— Свердловск, 1972.— С. 108—109.

<sup>44</sup> Так, Конституционный Суд РФ в Постановлении «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 г.» № 9-П от 10 июля 1995 г. установил, что положениями закона Республики Чувашия был нарушен «принцип равенства граждан, закрепленный в ст. 19 Конституции РФ, который определяет равный правовой статус граждан при осуществлении ими права избирать и быть избранным в органы государственной власти». См.: Вестник Конституционного Суда РФ.— 1995.— № 4. Анализ данного Постановления позволяет сделать вывод, что принцип равенства избирательных прав, согласно Конституционному Суду РФ, устанавливает равные избирательные права, а не обязанности граждан.

<sup>45</sup> СЗ РФ.— 2003.— № 2.— Ст. 171.

<sup>46</sup> *Герасименко Т. В.* Указ. соч.— С. 5.

<sup>47</sup> Определение принципа равного избирательного права, которое содержится в Рекомендациях по анализу законодательной базы выборов, принятых Бюро по демократическим институтам и правам человека в январе 2001 г., содержит такое важное уточнение. См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. А. А. Вешняков.— М., 2004.— С. 431—460.

<sup>48</sup> Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» / Под ред. С. Н. Братановского, А. А. Рождествина.— М., 2005.— С. 6.

<sup>49</sup>: См.: *Герасименко Т. В.* Указ. соч.— С. 5; *Выдрин И. В.* Указ. соч.— С. 13—14; *Юсов С. В.* Указ. соч.— С. 5; *Зиновьев А. В.* Избирательная система России: теория, практика и перспективы.— М., 2004.— С. 78—79, и др.

<sup>50</sup> Конституционный Суд РФ в Постановлении № 26-П от 17 ноября 1998 г. разъяснил содержание принципа равенства избирательных объединений: «Равенство избирательных объединений... означает равенство перед законом и право на равную и эффективную защиту закона без всякой дискриминации по какому бы то ни было признаку или обстоятельству». Принцип всеобщего избирательного права также требует, чтобы граждане имели право избирать и быть избранными независимо от пола, расы, национальности, языка и др. обстоятельств. Принцип равенства кандидатов устанавливает равные права и обязанности (ст. 39 Закона «Об основных гарантиях...»). Нетрудно заметить, что перечисленные принципы избирательного права, как и принцип равенства избирательных прав, требуют **установления равенства перед законом и судом, запрещают дискриминацию.**

<sup>51</sup> Категории «справедливость» и «равенство» имеют общие значения. Так, во французском языке равенство и справедливость — «egalite» и «equite» — однокоренные слова. См.: Большой русско-французский словарь.— М., 2001.— С. 461. В английском языке слово «equity» имеет три смысла — равенство, правосудие (справедливость) и беспристрастность. См.: Англо-русский словарь.— М., 1971.— С. 32. В древних языках термины «справедливость» и «равенство» также часто понимались как синонимичные. Так, латинское слово aequitas имеет два значения — справедливость и равенство. В работе «Никомахова этика» Аристотель замечает, что термин «правосудность» (справедливость) — (по-гречески — dikaiion) — означает деление пополам, деление на равные части. См.: Латинско-русский словарь.— М., 1976.— С. 41; Аристотель. Никомахова этика. Кн. 5 // Сочинения в 4 томах. Т. 4.— М., 1984.— С. 154. Либертарная теория справедливости (в России подобных взглядов придерживались, например, В. С. Нерсисянц, Н. С. Бондарь) также основана на признании того факта, что категории «справедливость» и «равенство» взаимосвязаны, хотя и не сводимы друг к другу. См.: *Нерсисянц В. С.* Философия права.— М., 1997.— С. 17—25; *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав и свобод человека Конституционным Судом Российской Федерации.— М., 2005.— С. 232—274. Согласно многим теоретикам права, авторам либертарной концепции, общеправовой принцип справедливости требует соблюдения соответствия, соразмерности (равенства) между действием и результатом, воздаянием (преступлением и наказанием, трудом и его оплатой и др.). Поступать по справедливости, значит воздавать каждому свое, по его заслугам. Такое понимание справедливости существовало еще во времена древнеримских юристов. См., напр.: *Корельский В. М.* Теория государства и права.— М., 2000.— С. 243; *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права.— М., 1999.— С. 216—217; *Матузов Н. И.* Теория государства и права.— М., 2002.— С. 165; *Нерсисянц В. С.* Указ. соч.— С. 31; Дигесты Юстиниана.— М., 1984.— С. 5 и др. На наш взгляд, в Конвенции СНГ в ст. 10 установлен именно принцип **равенства в избирательном праве.** Мы считаем, что принцип справедливых выборов должен создавать гарантии для выявления подлинной воли избирателей (он устанавливает соответствие между голосованием и выявлением избранных лиц), а не устанавливать равные правовые основания участия в выборах субъектов избирательного процесса.

<sup>52</sup> Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. С. А. Панина.— М., 2002.— С. 9.



Чулков В. В.,

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РФ – КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Настоящая научная статья посвящена рассмотрению конституционных аспектов поддержки предпринимательства в Российской Федерации со стороны государства. Такая поддержка обеспечивает реализацию конституционных правомочий предпринимателей посредством принятия на федеральном и местном уровнях различных программ поддержки с целью развития предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Поддержка предпринимательства происходит в основном на федеральном уровне. На данный момент введен Совет по предпринимательству при Правительстве Российской Федерации, действующий на основании Положения о таком Совете<sup>1</sup>. Кроме того, дополнениями данного акта — Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2001 г. № 523, подписанным бывшим председателем Правительства Касьяновым М., в Совет введена секция малого предпринимательства. Руководителем секции малого предпринимательства является заместитель председателя Совета<sup>2</sup>.

Законодательно поддержка предпринимательства была закреплена Федеральным законом от 14.06.1995 г. № 88-ФЗ (ред. от 21.03.2002 г.) «О государственной поддержке предпринимательства в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 12.05.1995 г.)<sup>3</sup>.

Настоящий Федеральный закон направлен на реализацию установленного Конституцией Российской Федерации права граждан на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. Настоящий Федеральный закон определяет общие положения в области государственной поддержки и развития малого предпринимательства в Российской Федерации, устанавливает формы и методы государственного стимулирования и регулирования деятельности субъектов малого предпринимательства.

Государственная поддержка предпринимательства осуществляется по следующим направлениям:

формирование инфраструктуры поддержки и развития предпринимательства; создание льготных условий использования субъектами предпринимательства государ-

ственных финансовых, материально-технических и информационных ресурсов, а также научно-технических разработок и технологий;

установление упрощенного порядка регистрации субъектов предпринимательства, лицензирования их деятельности, сертификации их продукции, представления государственной статистической и бухгалтерской отчетности;

поддержка внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательства, включая содействие развитию их торговых, научно-технических, производственных, информационных связей с зарубежными государствами;

организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для предприятий.

Федеральные органы исполнительной власти в пределах своих полномочий при проведении политики, направленной на государственную поддержку предпринимательства:

разрабатывают предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области государственной поддержки предпринимательства;

проводят анализ состояния предпринимательства и эффективности применения мер по его государственной поддержке, подготавливают прогнозы развития предпринимательства и предложения по приоритетным направлениям и формам его государственной поддержки, представляют указанные предложения в Правительство Российской Федерации;

организуют разработку и реализацию Федеральной программы государственной поддержки предпринимательства, обеспечивают участие субъектов предпринимательства в реализации государственных программ и проектов, а также в поставках продукции и выполнении работ (услуг) для федеральных нужд;

подготавливают предложения об установлении для субъектов предпринимательства льгот по налогообложению и иных льгот, а также об использовании средств федерального бюджета и специализированных внебюджетных фондов Российской Федерации для поддержки предпринимательства;

оказывают содействие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при разработке и реализации мер по поддержке предпринимательства; координируют деятельность федеральных специализированных организаций с государственным участием, осуществляющих поддержку предпринимательства.

**В. В. ЧУЛКОВ,**  
аспирант кафедры ТГиП  
и конституционного права ЧелГУ  
(г. Челябинск)

173

Трибуна  
молодого ученого





Следует заметить, что еще в 1991 г. государственные органы принимали попытку к самой примитивной поддержке предпринимательства. Свидетельством тому является Распоряжение РСФСР от 12.05.1991 г. № 1188-1 «О мерах по стимулированию предпринимательской деятельности в РСФСР»<sup>4</sup>. Оно было издано в целях создания дополнительных условий для развития предпринимательской деятельности в РСФСР.

Государственная поддержка предпринимательства осуществляется в соответствии с Федеральной программой государственной поддержки предпринимательства, региональными (межрегиональными), отраслевыми (межотраслевыми) и муниципальными программами развития и поддержки предпринимательства, разрабатываемыми соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления<sup>5</sup>.

Государственные и муниципальные программы поддержки предпринимательства включают в себя следующие основные положения:

меры по формированию инфраструктуры развития и поддержки предпринимательства на федеральном, региональном и местном уровнях;

перспективные направления развития предпринимательства и приоритетные виды деятельности субъектов предпринимательства;

меры, принимаемые для реализации основных направлений и развития форм поддержки предпринимательства;

меры по вовлечению в предпринимательскую деятельность социально не защищенных слоев населения, в том числе инвалидов, женщин, молодежи, уволенных в запас (отставку) военнослужащих, безработных, беженцев и вынужденных переселенцев, лиц, вернувшихся из мест заключения;

предложения по установлению налоговых льгот и ежегодному выделению средств из соответствующих бюджетов на поддержку предпринимательства;

меры по обеспечению передачи субъектам предпринимательства результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, а также инновационных программ;

меры по обеспечению передачи субъектам предпринимательства не завершенных строительством и пустующих объектов, а равно нерентабельных и убыточных предприятий на льготных условиях;

меры по обеспечению субъектам предпринимательства возможности для первоочередного выкупа арендуемых ими объектов недвижимости с учетом вложенных в указанные объекты средств.

Государственные программы поддержки предпринимательства разрабатываются в порядке, установленном действующим законодательством, и должны быть соотнесены с государственными программами

содействия занятости населения, реализации миграционной политики, решения экологических проблем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций<sup>6</sup>.

Финансовое обеспечение государственной и муниципальных программ поддержки предпринимательства осуществляется ежегодно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов, а также за счет других источников.

Предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, общественные объединения вправе самостоятельно разрабатывать и реализовывать программы поддержки предпринимательства, создавать фонды поддержки предпринимательства, а также вносить предложения в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления о включении отдельных проектов и мероприятий в государственные и муниципальные программы поддержки предпринимательства.

Правительство Российской Федерации ежегодно представляет в Государственную Думу доклад о состоянии и развитии предпринимательства в Российской Федерации и мерах по его государственной поддержке, включая отчет об использовании средств федерального бюджета на цели государственной поддержки предпринимательства.

Фондом поддержки предпринимательства является некоммерческая организация, создаваемая в целях финансирования программ, проектов и мероприятий, направленных на поддержку и развитие предпринимательства, путем аккумулирования бюджетных средств, средств, поступающих от приватизации государственного и муниципального имущества, доходов от собственной деятельности, добровольных взносов физических и юридических лиц, в том числе иностранных, доходов от выпуска и размещения ценных бумаг, а также доходов, получаемых по процентам от льготных кредитов, выделенных на конкурсной основе субъектам предпринимательства<sup>7</sup>.

Основными направлениями деятельности фонда поддержки предпринимательства являются:

содействие в формировании рыночных отношений на основе государственной поддержки предпринимательства и развития конкуренции путем привлечения и эффективного использования финансовых ресурсов для реализации целевых программ, проектов и мероприятий в области предпринимательства;

участие в разработке, проведении экспертизы и конкурсном отборе, а также в реализации федеральных, региональных (межрегиональных), отраслевых (межотраслевых) и муниципальных программ развития и поддержки предпринимательства, проектов в области предпринимательства, демонополизации экономики, развития конкуренции, насыщения товарного рынка, создания новых рабочих мест;



участие в формировании инфраструктуры рынка, обеспечивающей равные условия и возможности для осуществления деятельности в области предпринимательства;

поддержка инновационной деятельности предпринимательских структур, стимулирование разработки и производства принципиально новых видов продукции, содействие в освоении новых технологий и изобретений;

содействие в привлечении отечественных и иностранных инвестиций для реализации приоритетных направлений деятельности по созданию конкурентной среды и развитию предпринимательства;

организация консультаций по вопросам налогообложения и применения норм законодательства.

Финансовое обеспечение федеральной политики в области государственной поддержки предпринимательства осуществляется Федеральным фондом поддержки предпринимательства, создаваемый Правительством Российской Федерации<sup>8</sup>.

Средства Федерального фонда поддержки предпринимательства формируются за счет средств федерального бюджета, а также за счет других источников.

Федеральный фонд поддержки предпринимательства является заказчиком Федеральной программы государственной поддержки предпринимательства.

Взаимодействие Федерального фонда поддержки предпринимательства, государственных и муниципальных фондов поддержки предпринимательства осуществляется на основе принципов равенства участников, взаимной экономической заинтересованности и ответственности.

Государственными и муниципальными, в том числе специализированными, фондами поддержки предпринимательства являются учрежденные уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) фонды, в уставном капитале которых участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет не менее 50 процентов.

Государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства имеют право на предоставление субъектам предпринимательства льготных кредитов, беспроцентных ссуд, краткосрочных займов без приобретения лицензии на банковскую деятельность.

Кредитование субъектов предпринимательства осуществляется на льготных условиях с компенсацией соответствующей разницы кредитным организациям за счет средств фондов поддержки предпринимательства<sup>9</sup>. При этом кредитные организации, осуществляющие кредитование субъектов предпринимательства на льготных условиях, пользуются льготами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Страхование субъектов предпринимательства осуществляется на льготных условиях. При этом страховые организации, осуществляющие страхование субъектов предпринимательства, пользуются льготами в порядке, установленном действующим законодательством.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют меры по расширению участия субъектов предпринимательства в экспортно-импортных операциях, а также осуществляют меры по участию этих субъектов в реализации программ и проектов в области внешнеэкономической деятельности, содействию их участию в международных выставках и ярмарках; меры по созданию соответствующей информационной инфраструктуры в целях получения субъектами предпринимательства экономической, правовой, статистической, производственно-технологической и иной информации, необходимой для их эффективного развития, и в целях обмена между ними указанной информацией; обеспечивают развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для предпринимательства. Учреждения и организации, осуществляющие подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров для предпринимательства, пользуются льготами<sup>10</sup>.

В данном законе упоминается, что непосредственная поддержка предпринимательства в Российской Федерации осуществляется фондом поддержки предпринимательства, не устанавливая статуса этой организации. По этому вопросу 12 апреля 1996 г. издано Постановление Правительства Российской Федерации № 424 «Вопросы федерального фонда поддержки предпринимательства»<sup>11</sup>. Данный акт утверждает создание аппарата фонда поддержки и текст устава фонда. Первое положение устава содержит статус фонда. Там сказано, что Федеральный фонд поддержки предпринимательства (далее именуется — Фонд) в соответствии с Федеральным законом «О государственной поддержке предпринимательства в Российской Федерации» является государственной некоммерческой организацией в форме учреждения, осуществляющей финансовое обеспечение федеральной политики в области государственной поддержки предпринимательства в Российской Федерации и не имеющей основной целью своей деятельности извлечение прибыли. Полное наименование Фонда — Федеральный фонд поддержки предпринимательства, в латинской транскрипции Federal Fund for Business Support.

Надзор за деятельностью Фонда и его правления осуществляет попечительский совет Фонда, возглавляемый председателем. Состав попечительского совета Фонда, включая его председателя, не может превышать 15 человек<sup>12</sup>.







Президент РФ также издает акты в поддержку российскому предпринимательству. Примером тому может служить Указ Президента РФ от 29.06.1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»<sup>13</sup>. Данный акт издан в целях создания условий для развития предпринимательства в Российской Федерации как важного фактора, обеспечивающего экономический рост и занятость населения.

В Указе делается акцент на то, что основными задачами органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики развития предпринимательства в стране:

сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;

уменьшение количества государственных органов, осуществляющих лицензирование предпринимательской деятельности, и регламентирование в полном объеме деятельности по лицензированию вышестоящими органами государственной власти;

четкое разграничение функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными органами исполнительной власти.

Нормативный акт содержит указания Правительству Российской Федерации:

представить в месячный срок предложения по сокращению административных барьеров при организации и осуществлении предпринимательской деятельности;

внести в месячный срок в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект о снижении для индивидуальных предпринимателей и малых предприятий ставок страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации;

представить в месячный срок предложения о разграничении функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными федеральными органами исполнительной власти, а также об устранении дублирования контрольных функций этих органов в отношении субъектов предпринимательской деятельности;

утвердить в 2-месячный срок порядок ценообразования на проведение испытаний продукции и услуг на соответствие обязательным требованиям, установленным федеральными законами, в целях их сертификации.

Кроме того, в Указе Президента содержится рекомендация органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

предоставлять в аренду государственное и муниципальное имущество на конкурсной основе преимущественно индивидуальным предпринимателям и предприятиям, производство собственной продукции которых составляет не менее 75 процентов общего объема реализуемых ими товаров и услуг;

устанавливать при заключении договоров аренды государственного и муниципального имущества с индивидуальными предпринимателями и предприятиями, производство собственной продукции которых составляет не менее 75 процентов общего объема реализуемых ими товаров и услуг, уровень арендной платы и условия оплаты ими коммунальных услуг, не превышающие соответствующих тарифов и платы, предусмотренных для бюджетных организаций;

обеспечить ведение реестров государственного и муниципального имущества, предоставляемого в аренду;

предоставлять индивидуальным предпринимателям и предприятиям, производство собственной продукции которых составляет не менее 75 процентов общего объема реализуемых ими товаров и услуг, рассрочку при оплате ими приобретаемого в порядке приватизации государственного и муниципального имущества.

Законодательство учитывает особенность хозяйственных связей в рамках Союза Независимых Государств. В отношении хозяйствующих субъектов государств — участников СНГ могут устанавливаться межгосударственные соглашения по вопросам поддержки. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2001 г. № 615 «Об утверждении Соглашения о поддержке и развитии предпринимательства в государствах — участниках СНГ»<sup>14</sup> утверждено указанное Соглашение, подписанное в г. Москве 17 января 1997 г., со следующей оговоркой: «Правительство Российской Федерации не считает себя связанным положениями статьи 9 в части урегулирования при выходе из Соглашения финансовых и иных обязательств, возникших за время действия Соглашения».

Министерству иностранных дел Российской Федерации дается приказ уведомить Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о выполнении Российской Стороной внутригосударственной процедуры, необходимой для вступления в силу указанного Соглашения.

4 сентября 2003 г. издан соответствующий Приказ МАП РФ № 289 «Об утверждении Положения о территориальном управлении Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России)»<sup>15</sup>.

Территориальное управление МАП России (территориальное управление) проводит государственную политику в области предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, развития предпринимательства и конкуренции на товарных рынках, на рынках финансовых услуг, обеспечения контроля за соблюдением законодательства о защите прав потребителей и о рекламе, регулирования деятельности субъектов естественных монополий в области связи.

Основными задачами территориально-го управления являются:

1) предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

2) содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства;

3) осуществление государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей, о рекламе, а также, в пределах своей компетенции, законодательства о естественных монополиях и о товарных биржах;

4) проведение на территории региона федеральной политики в области государственной поддержки предпринимательства;

5) осуществление контроля за выполнением решений МАП России по государственному регулированию деятельности субъектов естественных монополий в области связи<sup>16</sup>.

В Приложении № 1 к данному Положению содержится перечень территориальных управлений МАП России. На данный момент таких управлений насчитывается 75, такие, как Сахалинское, Самарское, Рязанское и другие.

В Приложении № 2 содержится перечень территориальных управлений МАП России, расположенных в центрах федеральных округов. Таких насчитывается ровно 7, например, по г. Москве и Московской области, по г. Санкт-Петербургу и иные управления.

В целом, в Российской Федерации программы поддержки предпринимательства набирают ход. По сравнению с прошлыми годами принято немало нормативно-правовых актов, касающихся поддержки и развития предпринимательства. Бизнес дает толчок к развитию экономики, финансов и других отраслей, к тому же очевидно, что при достижении положительных эффектов от правильной организации помощи предпринимателям можно смело констатировать повышение уровня экономического роста страны. За последние годы предпринимательство получило упрощенную систему регистрации и налоговой отчетности, дополнительные льготы по налогам и другим платежам, финансирование, кредитование, страхование и так далее. Ведутся разработки программ поддержки и в настоящий момент как на федеральном, так и на местных уровнях, вследствие надлежущей работы которых институт предпринимательства в РФ в ближайшее время достигнет высокого уровня развития<sup>17</sup>.

<sup>1</sup> Положение о Совете по предпринимательству: Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 581 // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2000.— № 33.— Ст. 3402.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 2001.— № 29.— Ст. 3030.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 1995.— № 25.— Ст. 2343.

<sup>4</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР.— 1991.— № 20.— Ст. 649.

<sup>5</sup> *Шамхалов Ф. И., Нелипоренко В. С.* Государственная поддержка предпринимательства в России: Учебное пособие.— М., 1997.— С. 159.

<sup>6</sup> *Малый бизнес в России.* Справочник. Учебное пособие.— М., 1994.— С. 208.

<sup>7</sup> *Игнатов В. Г.* Органы власти и поддержка бизнеса.— М., 1998.— С. 160.

<sup>8</sup> *Мой бизнес.* Справочник для предпринимателя.— М., 1993.— С. 38.

<sup>9</sup> *Фатахов М. Ю.* Анализ и планирование финансов хозяйствующего субъекта: Учебное пособие.— М., 1998.— С. 110.

<sup>10</sup> *Медынский В. Г., Шаршулова Л. Г.* Инновационное предпринимательство: Учебное пособие.— М., 1997.— С. 238.

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 1996.— № 16.— Ст. 1901. (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации № 968 от 27.08.99).

<sup>12</sup> Раздел 4. п. 16. Попечительский совет фонда. Устав Федерального фонда поддержки предпринимательства // Собрание законодательства Российской Федерации.— 1996.— № 16.— Ст. 1901.

<sup>13</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 1998.— № 27.— Ст. 3148.

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.— 2001.— № 36.— Ст. 3572.

<sup>15</sup> Российская газета.— 2002.— № 241.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> *Основы предпринимательского дела. Благородный бизнес: Учебник для вузов / Под. ред. Ю. М. Осипова, Е. С. Смирновой.*— М., 1996.— С. 459.



## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИПОТЕКИ В РОССИИ

Конституция РФ является исходной базой всех других отраслей права. Закрепленные ею принципы выступают ведущим правовым началом всех остальных его отраслей. Так, конституционные принципы организации предпринимательской деятельности, права и свободы граждан, их объединений образуют основу правового статуса субъектов отраслей права.

Правовой статус граждан в гражданском, жилищном, земельном и других отраслях права основывается на провозглашенных Конституцией правах, таких, как право граждан на жилище, неприкосновенность частной собственности, право быть собственником имущества и др. Таким образом, основополагающие источники любой отрасли права неизбежно воспроизводят ту или иную часть положений Конституции РФ.

Проведенный анализ положений (ст. 40) Конституции РФ, ст. 671—672 ГК РФ, Постановления Правительства РФ «О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации», Основ федеральной жилищной политики (ст. 2), ЖК РФ (ст. 10) и других нормативных правовых актов, в том числе субъектов РФ, позволяет выделить следующие основные формы реализации гражданами Российской Федерации права на жилище в рамках системы ипотечного кредитования: 1) приобретение или строительство жилья за счет собственных средств без ограничения размера площади; 2) приобретение в собственность жилого помещения с использованием безвозмездных субсидий; 3) банковский ипотечный кредит; 4) ссуды на возвратной основе, и по другим законным основаниям (наследование, дарение).

В регионах Российской Федерации ипотечное кредитование жилья осуществляется в соответствии с вышеперечисленными нормативными актами. При этом могут учитываться не только местные условия, но и нормативная база субъекта Федерации, например: Закон Новосибирской области от 11 мая 2000 г. № 98-ОЗ «Об организации ипотечного жилищного кредитования в Новосибирской области» (с изм. и доп. от 25 июля 2003 г.); Постановление главы администрации Новосибирской области от 30 мая 2003 г. № 359 «О мерах по развитию кредитования граждан на приобретение или строительство жилья в Новосибирской области» (с изм. и доп. от 8 августа 2003 г.)

Конституция упоминает также и ряд комплексных отраслей законодательства — земельное, ипотечное жилищное,

жилищное. Две последние отрасли законодательства подавляющее большинство исследователей рассматривает как самостоятельные отрасли в системе права. Перечисленные комплексные отрасли законодательства Конституция относит к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72).

Конституционная характеристика законов как документов высшей юридической силы не означает, что подзаконное регулирование лишается всякого смысла. В процессе осуществления своих полномочий исполнительная власть не может не издавать правовых актов, которые носят подзаконный характер, не противоречат законам, но лишь продолжают законы, в той или иной степени их развивают, дополняют, конкретизируют. Здесь возникает проблема соотношения закона и подзаконного нормативного акта в ее правовом аспекте (Чернобель Г. Т. Закон и подзаконный акт. Ретроспективный аспект проблемы // Закон: создание и толкование.— М., 1998.— С. 40). Анализ специальной литературы, а также правоприменительной практики показывает, что обозначенная проблема в принципе может быть решена с двух противоположных позиций.

Если в основание обособления и выделения гражданского права и гражданского законодательства в самостоятельную отрасль системы права и, соответственно, законодательства положен метод регулирования общественных отношений, то комплексные отрасли законодательства сформированы совсем по другому признаку — по видам объектов, по поводу которых возникают общественные отношения (земля, воды, леса, жилище и т. д.) вне зависимости от методов правового регулирования, связанных с данным объектом отношений. Именно потому, что гражданское законодательство, с одной стороны, и земельное, ипотечное, жилищное и т. п. отрасли законодательства — с другой, образованы и выделены по разным основаниям, эти отрасли становятся комплексными, и их предмет регулирования и, соответственно, содержание пересекаются с содержанием и предметом регулирования гражданского законодательства и гражданского права.

Таким образом, значимость института ипотеки для экономики страны и реализации социально-направленной жилищной политики очевидна.

**Ю. В. ШАБАЛИН,**  
соискатель ЧелГУ  
(г. Челябинск)



Очевидно также и то, что развитие ипотечного кредитования возможно исключительно на крепком правовом фундаменте нормативно-правовых актов, комплексно регулирующих все аспекты ипотеки.

Ипотека давно перестала быть просто одним из способов обеспечения гражданско-правовых обязательств, она стала затрагивать не только частные интересы отдельных граждан и организаций, но и публичные — государства и общества в целом.

Связано это прежде всего с тем, что ипотека является одним из способов решения проблемы обеспечения конституционного права граждан на жилище, гарантированного ст. 40 Конституции Российской Федерации.

Закреплением в ст. 40 Конституции права на жилище достигается тройная цель:

— определяется нравственное требование общества, согласно которому каждый должен иметь крышу над головой, предусматривая различные формы приобретения, включая одну из основных форм как ипотечное жилищное кредитование;

— формулируется правовой принцип, определяющий действия всех ветвей власти, а также содержание соответствующего законодательства;

— данное право предстает как субъективное право, принадлежащее конкретному субъекту ипотечных жилищных правоотношений, нуждающемуся в улучшении жилищных условий (арендатору, нанимателю, собственнику и т. д.).

Благодаря своим юридическим свойствам, нормативности, Конституция оказывает непосредственное регулирующее воздействие на общественные отношения. При этом права и свободы признаются непосредственно действующими независимо от того, существуют или еще нет законодательные акты, призванные при необходимости их конкретизировать, определять правила, механизмы и процедуры для их наиболее эффективного осуществления.

Каждый субъект права должен сверять свои юридически значимые действия прежде всего с Конституцией, руководствоваться ею. Она является правовым основанием для отмены актов и пресечения действий, которые ей противоречат (Тихомиров Ю. А. Механизм реализации законов // Законы области как субъекта Российской Федерации.— Воронеж, 1996.— С. 150—151).

Наиболее высокий уровень законодательного регулирования представлен кодифицированными актами — кодексами, постановлениями, положениями. Это акты, обеспечивающие наиболее полное, обобщенное и системное правовое регулирование ипотеки (залога недвижимости).

Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» имеет исключительное значение в законодательном регулировании залоговых отношений, когда предметом залога выступает недвижимое имущество. Кроме того, данный законодатель-

ный акт является первым в российской истории специальным законом, посвященным ипотеке.

Появление рынка недвижимости в условиях реформирования экономического и социального уклада Российской Федерации с начала 90-х гг. сделало актуальным вопрос о принятии закона, регулирующего залоговые операции с недвижимостью. Это объясняется тем, что возникла потребность в формировании надежных правовых средств по защите интересов кредиторов в обязательственных отношениях, а также в создании института закладных — ипотечных ценных бумаг, позволяющих создать механизм рефинансирования кредитного портфеля ипотечной системы.

В предшествующий период многие правовые акты, имеющие в той или иной мере отношение к залогу недвижимости, носили промежуточный и переходный характер, но, несмотря на это, трудно переоценить их роль в зарождении и регулировании ипотечных отношений.

Высшая юридическая сила Конституции выражает ее место в иерархии правовых актов, действующих в Российской Федерации, а также определяет приоритет действия и применения конституционных норм. Это качество может рассматриваться в двух аспектах: в формальном и материальном.

Формальный аспект высшей юридической силы означает, что предусмотренные Конституцией правовые акты должны приниматься с соблюдением конституционной процедуры. Если зафиксированная конституционными нормами процедура не соблюдается, правовой акт может быть признан Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции.

Материальный аспект высшей юридической силы предполагает, что правовые акты в границах предусмотренных Конституцией, должны соответствовать ей по содержанию. Содержательное соответствие выражается в непротиворечивости законов и иных правовых актов конституционным положениям.

Среди ученых-конституционалистов развернулась дискуссия по вопросу о том, существуют ли различия в юридической силе конституционных положений гл. 1 и других положений Конституции РФ. По мнению судьи Конституционного Суда РФ В. О. Лучина, такого различия нет, речь идет «лишь о приоритете положений гл. 1 в системе конституционных норм. Все они обладают высшей юридической силой. Это свойство принадлежит Конституции в целом» (Лучин В. О. Конституция России: анализ нормативного состава // Конституционный строй России. Вып. III.— М., 1996.— С. 25).

С точки зрения юридической силы и соблюдения конституционной процедуры наиболее подробным источником регулирования залоговых отношений являются ст. 334—358 (гл. 23 «Обеспечение исполнения обязательств» ГК РФ).





Принятие Закона «Об ипотеке» было предусмотрено ГК РФ (п. 2 ст. 334), в котором содержится следующее предписание: «Залог земельных участков, предприятий, зданий, сооружений, квартир и другого недвижимого имущества (ипотека) регулируется законом об ипотеке», а общие правила о залоге, содержащиеся в ГК РФ, применяются к ипотеке в случаях, когда самим «Кодексом или законом об ипотеке не установлены иные правила».

Таким образом, следует признать, что Закон «Об ипотеке» является комплексным законодательным актом, оказывающим регулирующее воздействие на разнообразные по своей природе процессы, относящиеся к различным сторонам российского права, поскольку основополагающие нормы о залоге, содержащиеся в гл. 23 ГК РФ, получили достаточно успешное развитие в отношении ипотеки (залога недвижимости).

Эта конституционная позиция не подрывает единства рыночного пространства и единства гражданско-правового регулирования в масштабах Российской Федерации в целом, поскольку решающая роль принадлежит федеральному законодательству, а также ввиду специфического положения земли, недр и любой недвижимости, являющейся предметом ипотечных отношений в связи с их привязанностью к месту расположения.

Полезно рассмотреть и оценить некоторые акты ипотечного законодательства, принятые на уровне субъектов Федерации. Так, Областной закон Новосибирской области от 11 мая 2000 г. № 98-ОЗ «Об организации ипотечного жилищного кредитования в Новосибирской области» (с изм. и доп. от 25 июля 2003 г.) содержит ряд норм гражданского права, часть из которых либо воспроизводит нормы гл. 23 ГК и тем самым вводит их в действие на территории региона, либо основана на данных нормах. Задержка вступления в действие Закона «Об ипотеке» как федерального закона ввиду затягивания принятия

Государственной Думой не лишала и не могла лишить субъекты Федерации их права реализовать свою компетенцию в области законодательства в установленных Конституцией рамках и пределах.

Современная идея конституционализации правового порядка тесно связана с универсальным характером конституционных норм, ч. 2 ст. 49 Конституции РФ обращена к органам государственной власти и местного самоуправления, которым вменяется в обязанность поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права на жилище, например: Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 «О федеральной целевой программе “Жилище” на 2002—2010 годы» (с изм. и доп. от 14 февраля 2002 г., 26 июля 2004 г., 24 октября, 30, 31 декабря 2005 г.), Постановление Правительства РФ от 7 октября 2004 г. № 522 «О некоторых вопросах по реализации подпрограммы “Государственные жилищные сертификаты” на 2004—2010 гг., входящей в состав федеральной целевой программы “Жилище”, на 2002—2010 гг.»

Помимо всего создание условий для осуществления права на жилище и поощрение жилищного строительства предполагает проведение финансовых, организационных, законодательных мероприятий, наилучшим образом способствующих удовлетворению потребностей граждан в жилище.

Поощрение жилищного строительства в рамках конституционализации означает широкий спектр деятельности органов власти и органов местного самоуправления — от предоставления земельного участка под строительство с согласованными техническими условиями до приемки в эксплуатацию готовых жилых строений. Это направление деятельности возведено на конституционный уровень, поскольку оно обеспечивает выполнение важнейшей функции социального государства — обеспечить людей жилищем.





Шабалина Е. Л.

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

Право на судебную защиту впервые было закреплено в Конституции СССР 1977 г. История конституционного развития советского государства свидетельствует о том, что воля законодателя, выраженная в Конституции относительно прав граждан, всегда социально детерминирована, то есть в Конституции провозглашаются те права, для которых созрели необходимые социально-экономические и государственные-правовые условия, предпосылки.

Конституция РФ гарантирует судебную защиту прав и свобод каждому гражданину, иностранному гражданину и лицу без гражданства в соответствии с положением ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, устанавливающей: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его прав, предоставленных ему конституцией или законом».

Гарантирование судебной защиты прав и свобод человека и гражданина выражается в установлении системы судов в Российской Федерации, в четком определении их компетенции по защите прав и свобод граждан и других лиц, в установлении гарантий их самостоятельности, независимости, в определении таких принципов процессуального судопроизводства, как: осуществление правосудия только судами; беспристрастность суда; независимость судей и подчинение их только закону; гласность, открытость (публичность) судебного разбирательства и др.

Основное содержание конституционного права как такового не сводится к установлению и дарованию прав и свобод человека и гражданина (они принадлежат ему от рождения, вытекают из его гражданского статуса), а заключается в создании надлежащих основ деятельности государственных властей, членов гражданского общества, преследующих цель реализации прав и свобод человека. Что же касается совокупности физических и юридических лиц, то конституционно-правовое регулирование в их отношении происходит с учетом ограждения прав и свобод человека и гражданина от каких-либо нарушений. В частности, это выражается в конституционном оформлении общего правового запрета причинять вред другому человеку. Нарушение запрета порождает частное обязательство возместить причиненный вред<sup>1</sup>.

Средством обеспечения прав и свобод человека служит процессуальное законодательство, которое регулирует организацию, статус и отправление функций судебной

власти. Судебная деятельность, по мнению О. В. Макарова, приобретает самостоятельный характер в силу присущей ей специфической процессуальной формы<sup>2</sup>.

По мнению В. М. Жуйкова, особое значение права на судебную защиту объясняется тем, что данное право никакой угрозы основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обороне страны и безопасности государства представлять не может, поэтому оно и не может быть ограничено. Право на судебную защиту Конституция РФ закрепляет не в качестве самого по себе, как другие права, например, как право на жизнь, на личную неприкосновенность, на свободу передвижения, а в качестве гарантии всех прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ), поэтому ограничение этого права означало бы ограничение федеральным законом действия положений ст. 46 Конституции РФ, что является недопустимым в силу верховенства Конституции РФ над всеми иными нормативными правовыми актами<sup>3</sup>.

Важность права на судебную защиту находит свое отражение в массовом сознании российских граждан. Это подтверждается данными социологического исследования, проведенного в 1994 г., когда конституционный строй в России только начал утверждаться. Респондентам было предложено проранжировать конституционные права и свободы по степени важности. Право на судебную защиту оценили как «очень важное» или «важное» 95,8% опрошенных, поставив его на первое место<sup>4</sup>.

Как считает И. Михайловская, «иерархия конституционных прав и свобод отражает прежде всего степень неудовлетворенности респондентов осуществлением того или иного права»<sup>5</sup>. С этим замечанием автора трудно не согласиться.

Независимость судьи, гарантированная ч. 1 ст. 120 Конституции РФ, предполагает и его беспристрастность. Принцип беспристрастности, включенный в «Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов» (утверждены резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 6 сентября 1985 г.), понимается как обязанность судебных органов решать переданные им дела на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам.

Беспристрастность суда. Идея, согласно которой в составе справедливого суда не должно быть лиц, ранее участвовавших в разбирательстве, основана на предполо-

**Е. Л. ШАБАЛИНА,**  
соискатель ЧелГУ  
(г. Челябинск)

181

Трибуна  
молодого ученого



женин, что люди склонны придерживаться прежнего мнения даже в иной роли. В этом смысле они должны будут оценивать себя при рассмотрении соответствующего дела, нарушая ставший уже аксиомой принцип общего права — никто не может быть судьей в собственном деле<sup>6</sup>.

Данный вопрос глубоко исследован в российском уголовном процессуальном законодательстве и в практике Европейского суда по правам человека. Европейский суд, рассматривая жалобы, касающиеся этой проблемы, в каждом случае выяснял, какой объем предшествующего участия судьи в деле отвечает требованиям сохранения его беспристрастности согласно п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в части права на беспристрастный суд. При этом суд изучал конкретные действия судьи на предыдущих этапах разбирательства, с тем, чтобы определить, есть ли разумные основания считать такое участие создающим вероятность, что у судьи сложилось мнение относительно виновности или невиновности обвиняемого.

Судья Конституционного Суда РФ Т. Г. Морщакова в особом мнении по делу о проверке конституционности положений ст. 133, 218 (ч. 1) и 220 УПК РСФСР отметила, что «предыдущее участие в судопроизводстве должно расцениваться и расценивается согласно ст. 60 УПК РСФСР как обстоятельство, устранившее судью от дела». Эта мысль, по мнению Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, «нуждается в критическом осмыслении», поскольку из ст. 60 УПК РСФСР такой категорический вывод не вытекает. Напротив, в этой статье приводится четкий перечень оснований, по которым судья не может участвовать в рассмотрении дела (если он участвовал в этом деле в качестве лица, производящего дознание, следователя, обвинителя, защитника, законного представителя обвиняемого, представителя потерпевшего, гражданского истца или гражданского ответчика). «Если следовать этой позиции, то без специальных судей типа следственных судей нам не обойтись», — приходит он к категоричному заключению<sup>7</sup>.

По мнению В. М. Лебедева, если довести до логического конца осмысление позиции Т. Г. Морщаковой, возникает закономерный вопрос: может ли судья вышестоящего суда, рассматривающий жалобы на промежуточные решения суда первой инстанции, участвовать в рассмотрении этого дела в кассационном или надзорном порядке? Отрицательный ответ на этот вопрос, оформленный в виде законодательного предписания, приведет в судебной практике к тому, что судья, санкционировав хотя бы одно процессуальное действие, уже не может принимать участие в дальнейшем рассмотрении дела, поскольку якобы подпадает под понятие наличия «особо обоснованного подозрения». К тому же решение этой сложной проблемы уже найдено — в ст. 16, 17 и 19 ГПК РФ. Вместе с тем необходимо продолжать отслежи-

вать практику Европейского суда по правам человека по этому вопросу.

Методика и результаты исследования проблемы беспристрастности суда в рамках уголовного процесса вполне применимы и к гражданскому процессу, тем более что в российском гражданско-процессуальном законодательстве (ст. 16 ГПК РФ) предусмотрен институт отвода судей по инициативе либо участников процесса, либо самих судей (самоотвод). Такой принципиальный подход совпадает с подходом Европейского суда по правам человека к этой проблеме.

Гражданское и арбитражное процессуальное законодательство, учитывая возможность заинтересованности судьи в исходе дела либо его предвзятости, порожденной какими-либо обстоятельствами рассматриваемого спора, предусматривает институт отвода судей по инициативе участников процесса либо по инициативе самих судей.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 16 ГПК РФ, п. 5 ч. 1 ст. 21 АПК РФ судья не может рассматривать дело и подлежит отводу, если он... «лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в его объективности и беспристрастности».

При наличии обстоятельств, указанных в приведенной статье, судья обязан заявить самоотвод. По тем же основаниям отвод может быть заявлен лицами, участвующими в деле (ч. 1 ст. 19 ГПК, ч. 1 ст. 24 АПК РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 20 ГПК вопрос об отводе, заявленном судье, рассматривающему дело единолично, разрешается тем же судьей.

Очевидно, что если судья действительно заинтересован в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в его объективности, справедливости и способности рассмотреть дело в соответствии с законом, то он не сможет беспристрастно разрешить вопрос и о своей беспристрастности.

По сути, удовлетворение такого отвода будет равносильно признанию в совершенном проступке, позорящего честь и достоинство судьи, умалившего авторитет судебной власти, что должно повлечь для него наступление неблагоприятных последствий, в частности прекращение его полномочий.

Рассмотрев вопрос о своей небеспристрастности, судья выносит определение, которое не может быть обжаловано отдельно от решения суда. Лицо, заявившее отвод, может лишь включить в кассационную жалобу возражения против этого определения.

Иначе разрешается заявленный отвод в арбитражном процессе. Вопрос об отводе судьи, рассматривающего дело единолично, разрешается председателем арбитражного суда, заместителем председателя арбитражного суда или председателем судебного состава (ч. 1 ст. 25 АПК). Суд может заслушать мнение отводимого лица, если отводимый желает дать объяснения. По результатам рассмотрения вопроса о



самоотводе или об отводе выносятся определение, которое, как и в гражданском процессе, не может быть обжаловано отдельно от решения суда.

Необходимо учитывать, что при заявлении отвода по основаниям, указанным в п. 3 ч. 1 ст. 16 ГПК РФ и в п. 5 ч. 1 ст. 21 АПК РФ, речь идет не о легко проверяемых фактах участия судьи в предыдущем рассмотрении дела в качестве свидетеля, эксперта, переводчика, представителя, прокурора, секретаря судебного заседания или наличия родственных, а также собственных отношений с лицами, участвующими в деле или их представителями (пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 16 ГПК), а в большинстве случаев об оценочных обстоятельствах, свидетельствующих о его беспристрастности.

При рассмотрении отвода самому себе судья перестает быть арбитром, отстраненно оценивающим доводы спорящих перед ним сторон. Он вынужден совмещает функцию лица, приводящего доводы в защиту правомерности собственных действий, и функцию разрешения поставленного перед ним вопроса. С точки зрения психологии это сложно. Человек по своей природе склонен к самооправданию своих поступков. Защитная аргументация (рационализация) является распространенным защитно-адаптивным механизмом психики личности и состоит в том, что человек придумывает на первый взгляд логичные суждения для ложного объяснения своих действий, давая им такое толкование, которое согласуется с его представлением о себе, о своих жизненных принципах, о своем идеальном образе. Это является средством сохранения самоуважения личности — собственного положительного представления о себе, а также того положительного представления, которое, по его мнению, другие имеют о его личности<sup>8</sup>.

Таким образом, указанные нормы ГПК РФ в принципе не предполагают другого решения по вопросу об отводе беспристрастного судьи, чем отказ такого судьи в удовлетворении данного отвода. Итак, данные нормы не гарантируют соблюдения основополагающего принципа осуществления правосудия — принципа беспристрастности и объективности суда. Подобное правовое регулирование разрешения заявленного отвода нарушает конституционное право гражданина.

Гласность и открытость (публичность) судебного разбирательства — конституционный принцип, закрепленный в ч. 1 ст. 123 Конституции РФ и дословно воспроизведенный в ст. 9 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Российское гражданское процессуальное законодательство, следуя международным стандартам в области прав человека, установило: «Задачами гражданского судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или

оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан» (ст. 2 ГПК РФ). Одной из задач судопроизводства в арбитражных судах является обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; справедливое публичное судебное разбирательство в установленный законом срок независимым и беспристрастным судом (п. 2, 3 ст. 2 АПК РФ). Согласно ст. 10 ГПК РФ, ст. 11 АПК РФ разбирательство во всех судах открытое. Каждый желающий увидеть, как вершится правосудие, имеет право присутствовать на любом открытом судебном заседании.

Европейский суд по правам человека отметил, что гласность и открытость судебного разбирательства направлены на защиту сторон от тайного правосудия, не поддающегося под контроль общественности, и что они являются одними из средств сохранения доверия в судах всех уровней (см. ст. 6 Европейской конвенции по правам человека).

В целях наибольшего воспитательного воздействия судебного процесса на публику применяются различные способы расширения гласности судебного разбирательства — рассмотрение гражданских дел в выездных заседаниях суда, трансляция судебных процессов по радио и телевидению.

Гласность в судебной деятельности невозможна без соблюдения порядка во время судебного разбирательства. Присутствующие в зале суда обязаны уважительно относиться к суду, соблюдать принятые в суде правила и процедуры, подчиняться распоряжениям председательствующего. К нарушителям могут быть применены меры ответственности, являющиеся организационными гарантиями принципа гласности.

Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, предусмотренных федеральным законом. Эта конституционная гарантия гласности судопроизводства соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права. Разбирательство в закрытых судебных заседаниях осуществляется только по определенным категориям дел (составляющим государственную тайну, тайну усыновления (удочерения) ребенка и др.). Так, дело, в котором содержатся сведения, составляющие государственную тайну, должно быть назначено судьей к рассмотрению в закрытом судебном заседании вне зависимости от мнения по этому вопросу участвующих в деле лиц. Сведения, составляющие государственную тайну, и их перечень установлены Законом РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» и Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне».

Состязательность и равноправие сторон — конституционный принцип. Понятие равенства выражается различными юридическими формулами. Применительно к человеку и гражданину в ст. 19 Конституции государство констатирует, что все равны перед законом и судом, и гарантирует ра-



венство прав и свобод человека и гражданина независимо от перечисленных в этой статье Конституции, а также иных обстоятельств.

В ч. 3 ст. 123 Конституции РФ закреплено: «Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон».

Проблема принципов традиционно является одной из ключевых в процессуальной науке, но длительное время она рассматривалась учеными в основном применительно к сфере гражданского судопроизводства. В современных условиях, когда наряду с судебной формой защиты активно развиваются иные (например, третейская), когда говорят о создании административных судов и применении альтернативных методов разрешения споров, необходимо исследовать принципы гражданской юрисдикции, в частности принципы гражданского процесса.

Изменения процессуального законодательства 2002 г. коснулись почти всех принципов гражданского процесса. Однако наиболее значительную трансформацию претерпело нормативное выражение диспозитивности, состязательности, сочетания единоличного и коллегиального рассмотрения дел в судах. Это результат изменений в российской правовой системе за последние годы — утверждение частного права, прежде всего гражданского права, с принципами неприкосновенности и защиты частной собственности, свободы договора, эффективной судебной защиты прав и свобод граждан в экономической сфере с одновременным развитием и приведением в соответствие с новыми реалиями рыночной экономики публичного права<sup>9</sup>.

Административная реформа должна оптимизировать воздействие государства на экономику, ограничив это воздействие главным образом установлением и обеспечением

соблюдения норм права по отношению к частной собственности. Должно быть ограничено применение индивидуальных актов государственного воздействия. Это является одной из основных задач административной реформы. Имеется в виду минимизация вмешательства государства — ограничение его настолько, насколько это возможно, особенно в области лицензирования, квотирования и так далее. В то же время для обеспечения гарантий и соблюдения прав участников частноправовых отношений требуется сохранить такие меры государственного воздействия, как государственная регистрация юридических лиц, регистрация недвижимости и собственности на нее<sup>10</sup>.

В ходе реформирования у гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства появились некоторые общие тенденции.

Речь идет о построении состязательной модели гражданского процесса. При этом если арбитражное процессуальное законодательство связано с апробацией новых институтов и конструкций, характерных для классической состязательной модели гражданского процесса (раскрытие доказательств, обмен состязательными бумагами и т. д.), то гражданское процессуальное законодательство придерживается более консервативных воззрений относительно действия состязательного начала в гражданском судопроизводстве. Различный объем нормативного воплощения принципа состязательности в ГПК и АПК можно признать оправданным, так как только постепенно, с учетом отечественных правовых традиций и на основе тщательного анализа практики применения норм процессуального права можно будет сделать вывод о приемлемости для российской правовой системы тех или иных институтов, известных иностранному законодательству<sup>11</sup>.



<sup>1</sup> Сангаджиева К. В. Судебная защита конституционных социально-экономических прав граждан Российской Федерации. — Саратов, 2001. — С. 21.

<sup>2</sup> Макаров О. В. Соотношение права и государства // Государство и право. — 1995. — № 5. — С. 19.

<sup>3</sup> Жуйков В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. — М., 1997. — С. 151—180.

<sup>4</sup> Михайловская И. Права и свободы личности в массовом сознании населения России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 1995. — № 1. — С. 32—37.

<sup>5</sup> Там же. — С. 33.

<sup>6</sup> Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека: Практика и комментарии. — М., 1997. — С. 471.

<sup>7</sup> Лебедев В. М. Судебная власть в современной России. — СПб.: Лань, 2001. — С. 115, 116.

<sup>8</sup> Сайкин Л., Грузд Б. ... // Российская юстиция. — 2003. — № 11. — С. 25.

<sup>9</sup> Кузнецов В. Ф. Развитие конституционных принципов равноправия и состязательности сторон // Гражданское процессуальное право и исполнительное производство: Избр. работы. — Челябинск, 2005. — С. 20.

<sup>10</sup> Яковлев В. Ф. Развитие частного права в России // Юрист. — 2003. — № 46.

<sup>11</sup> Плешанов А. Г. Развитие принципов гражданского процесса в ГПК и АПК РФ 2002 г.: Основные тенденции // Современные проблемы взаимодействия материального и процессуального права России: теория и практика: Материалы Всерос. науч.-практич. конф., Екатеринбург, 17—18 апреля 2003. Ч. 1. — Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2004. — С. 249—256.



Макаренко Н. И.

## ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПРАВЛЕНИЯ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ

Цель исправления осужденных, которую большинство ученых-пенитенциаристов считают важнейшей целью наказания, закреплена Уголовным и Уголовно-исполнительными кодексами Российской Федерации.

В разделе «Понятие о наказании» известной работы М. Ф. Владимировского-Буданова «Обзор истории русского права» автор, рассуждая об уголовном наказании времен Русской Правды (XI—XIII вв.), писал: «Филологический смысл слова «наказание» есть «научение и исправление»: «наказание — institutio, роена; наказати — instituere («тыи вьеспитаме и наказа и науочи), рупиге» (Речник Даничица). В смысле слова «наказание» (исправление) выражен основной взгляд на цель наказаний... К указанной цели ведет прежде всего предположение об исправлении самого преступника: государство только тогда прибегает к бесповоротным карам (смертной казни, пожизненному заключению), когда общество (через обыскных людей) признает преступника неисправимым («лихует» его). Таким образом, первоначальное понятие о наказании, выраженное в самом термине («наказати» — научить, исправить), не совсем изгладилось под влиянием новых и отчасти чужих понятий»<sup>1</sup>.

После эпохи Петра I, которая составляла самую высшую ступень карательной строгости во всей истории русского права, наказания постепенно смягчились, и в кодексах уголовного права империи уже появляется понятие наказаний «исправительных». В своем Наказе Екатерина II помимо охраны общества от преступлений (ст. 144—147) цель наказания видит и в том, чтобы «возвратить заблудшие умы на путь правый» (ст. 93).

19 июля 1819 г. с разрешения императора Александра I было образовано Российское попечительское о тюрьмах общество, согласно уставу которого предусматривалась задача нравственного исправления преступников. Появление в качестве одной из целей наказания нравственного исправления положило начало новой эпохи в организации исполнения лишения свободы, приведшей впоследствии к созданию исправительно-трудового законодательства. Однако до реализации данной цели предстоял еще длительный путь.

В специальной литературе XIX столетия стали складываться две точки зрения на цели тюремного заключения. Так, Н. С. Та-

ганцев признавал нереальность достижения цели нравственного исправления заключенного в условиях тюрьмы: «для этого и сам арестант представляется материалом непригодным и орудия — органы управления, за редкими разве изъятиями, недостаточно подготовленными»<sup>2</sup>.

Такого же мнения придерживался и С. П. Мокринский, который утверждал, что задача нравственного исправления взрослого преступника является для тюрьмы не по силам<sup>3</sup>, аргументируя свою точку зрения бурным ростом рецидивной преступности.

Сторонником иной точки зрения являлся профессор С. В. Познышев, который полагал, что если исправление человека вообще возможно, то оно возможно и в местах лишения свободы. «Тюрьма должна исправлять; это значит, что подвергшись ее режиму человека она должна выпустить настолько изменившимся, социально годным, чтобы он был способным жить непреступно, честным трудом»<sup>4</sup>, — считал он.

Им разрабатывались понятия нравственного и юридического исправления осужденных.

Под нравственным исправлением он понимал умение человека управлять собой, руководить своим поведением, «предупреждать возникновение решимости совершить преступление»<sup>5</sup>, «изменение к лучшему психической конституции наказуемого, его характера, достаточное для предупреждения рецидива»<sup>6</sup>. Цель же юридического исправления, по его мнению, заключается во внушении осужденному путем применения к нему наказания «сознания неизбежной связи известного поведения с данными невыгодным последствием... неизбежности связи преступления с наказанием»<sup>7</sup>. Вслед за своими предшественниками С. Баршевым, И. Фойницким<sup>8</sup> и др. он считал достижение задачи «юридического» исправления менее сложной задачей.

Передовые идеи отечественных пенитенциаристов Н. С. Таганцева, С. П. Мокринского, С. В. Познышева и других стали теоретической основой дальнейших преобразований исполнения наказаний. В приказе № 1 от 8 марта 1917 г. начальник Центрального тюремного ведомства профессор А. А. Жижиленко подчеркивал, что главная задача наказания — перевоспитание человека, совершившего преступление. Выдвигая цель исправления, социального перевоспитания, А. А. Жижиленко считал ее «преимущественной целью всякой современной карательной системы»<sup>9</sup>.

Наталья Ивановна МАКАРЕНКО,  
(г. Сочи)

185

Трибуна  
молодого ученого





Дискуссия, развернувшаяся в 1918—1919 гг. между Я. Берманом и Л. Саврасовым на страницах журнала «Пролетарская революция и право» об исправительной цели наказания, закончилась выводом о том, что «теоретически нет неисправимых преступников»<sup>10</sup>.

Положение об исправимости правонарушителей<sup>11</sup> основано на учении И. П. Павлова о пластичности нервной системы человека и возможности изменения сложившегося динамического стереотипа<sup>12</sup>.

Посредством наказания в виде лишения свободы государство борется с теми внутренними условиями, которые привели правонарушителя к совершению преступления. Следовательно, наказание обращено к личности преступника, и не ставить перед ним цели исправления осужденного нельзя, так как после освобождения из мест лишения свободы выйдет человек, способный вновь совершить преступление, если к нему не применялось целенаправленное исправительное воздействие с целью изменить его личностные установки, взгляды, привычки. В таком случае мы лишь на время удалим осужденного из общества, поставив его в местах лишения свободы в условия, препятствующие совершению преступления, однако в конечном итоге функция наказания, заключающаяся в предупреждении преступлений, вряд ли будет выполнена.

При этом необходимо обратить внимание на то, что «охранительная, социально-превентивная»<sup>13</sup> функция стоит прежде всего перед органами, ведущими борьбу с преступностью. Исправительная же работа с лицами, совершившими преступления, осуществляется в местах лишения свободы. Поэтому в Уголовно-исполнительном кодексе РФ цель исправления не случайно выдвинута на первое место<sup>14</sup>. Таким образом, цель исправления осужденных, по нашему мнению, — это важнейшая цель уголовного наказания в виде лишения свободы.

Н. А. Беляев писал: «Исправление — это та оптимальная задача, которая должна быть решена при исполнении наказания. Об исправлении преступника можно говорить тогда, когда под влиянием наказания в его сознании происходят изменения, при наличии которых преступник хотя и не превращается в активного, сознательного члена нашего общества, но уже становится безопасным для общества»<sup>15</sup>.

На наш взгляд, следует согласиться с данным высказыванием. Мы считаем, что исполнение наказания в пенитенциарных учреждениях не должно преследовать нереальную в условиях лишения свободы цель превращения преступника в гармонично развитую личность, а ограничиваться рамками выработки установки на исправление пороков и предоставления осужденным возможности и помощи в подготовке к жизни после освобождения, а также обеспечить предотвращение соци-

альной дезадаптации, ущерба физическому и психическому состоянию здоровья осужденного в период нахождения его в местах лишения свободы.

Обобщив результаты современных исследований по проблеме исправительно-воспитательной работы с осужденными, проведенные за последние годы, считаем возможным выделить следующие основные этапы организации (программы) исправления осужденных к лишению свободы:

1. Цель исправления в программе исправительного воздействия на осужденного должна быть конкретизирована в целой системе задач, стоящих перед воспитателями:

— воспитание у осужденного чувства ответственности за свои поступки и порученное дело;

— соблюдение требований закона и принятых в обществе правил поведения и гражданского общежития;

— достижение необходимого уровня нравственного и правового сознания, как наиболее общего показателя ресоциализации личности;

— развитие полезной для общества инициативы и пробуждение чувства самоуважения, уверенности в своих силах, стимулирование заинтересованности в своем собственном исправлении;

— повышение и дальнейшее развитие знаний, общеобразовательного, культурного уровня осужденных, самообразования;

— поддержание нормального физического состояния и сохранение здоровья;

— формирование добросовестного отношения к труду.

Разработка организационно-методических основ и методик их решения осуществляется в соответствии с принципами пенитенциарной педагогики и психологии.

2. Объект исправления. Этот раздел программы предполагает сбор разнообразных сведений о личности осужденного, примерные методы ее изучения. Прежде всего, необходимо отразить степень социально-нравственной запущенности и глубину моральной деформации личности осужденного.

Выяснение мотивов преступлений (как осознанных, так и неосознанных осужденными) должно стать основным предметом индивидуально-воспитательной работы. Поскольку указываемая в приговоре формулировка мотивов преступления нередко оказывается недостаточной, перед персоналом ИУ возникают задачи конкретизации, уточнения мотивов в исправительной программе и определения на этой основе непосредственного предмета исправления осужденного. Для выполнения этой непростой задачи воспитатель должен обладать некоторыми навыками выявления мотивов преступлений и определенным инструментарием. В этом деле реальную помощь может оказать психологическая служба ИУ, одной из основных задач которой является повышение психологической компетенции сотрудников, обучение их формам и методам психологического изу-



чения личности. Не случайно и то, что основной функцией психологической службы зафиксирована психодиагностическая, направленная на выявление и изменение личностных и групповых характеристик осужденных.

В данном разделе исправительной программы должно найти свое отражение также проектирование личности осужденного как объекта индивидуально-воспитательно-го воздействия. В этих целях важным социально-психологическим элементом механизма индивидуально-воспитательной работы является выяснение психологического типа осужденного. Для получения значимой информации об индивидуальных особенностях рекомендуется несколько психодиагностических тестов-методик. Перспективным оказывается применение многопрофильных личностных тестов<sup>16</sup>.

С помощью указанных методик производится углубленное изучение личности осужденных на разных этапах отбывания наказания. Информация предоставляется в распоряжение сотрудников пенитенциарного учреждения. В результате осужденные классифицируются на следующие наиболее распространенные типы: 1) осужденные, обладающие положительным и устойчивым комплексом социальных ориентаций, сильными личностными проявлениями, объективными чертами лидерства; 2) осужденные, обладающие потенциально положительными социальными ориентирами, слабыми личностными проявлениями, без устойчивых показателей лидерства; 3) осужденные, обладающие отчетливыми психологическими качествами, с умеренными психологическими отклонениями; 4) осужденные, имеющие отрицательный комплекс социальных ориентаций при наличии устойчивых выраженных психических аномалий; 5) осужденные, располагающие устойчивыми отрицательными ориентациями, с объективными задатками лидерства; 6) неадаптированные осужденные.

Подобная психологическая типология дает представление о практических задачах, решаемых на основе психологической информации. По сути, сотрудникам предоставляются данные для опережающего управления средой осужденных, структурой формального и неформального лидерства среди них. Процесс исправления осужденных можно и должно рассматривать как одну из форм процесса управления.

Психологическая характеристика групп (типов) осужденных может быть дополнена классификацией (типологическими вариантами) осужденных по степени их запущенности. По своей сути эта педагогическая классификация совпадает (является вариантом) психологической: 1) активные осужденные с положительной направленностью; 2) пассивные осужденные с положительной направленностью; 3) осужденные с неопределенной направленностью, или колеблющиеся; 4) пассивные осужден-

ные с отрицательной направленностью; 5) активные осужденные с отрицательной направленностью; 6) «пренебрегаемые» осужденные, с которыми никто не хочет общаться. При некоторой условности данной классификации она, тем не менее, позволяет разработать примерную программу нравственного воспитания осужденных. Знание особенностей типологических вариантов осужденных — необходимое условие разработки психологических программ. Выбор оптимальных сочетаний массовых, групповых и индивидуальных форм организации нравственно-воспитательного процесса, как один из путей организации системы ресоциализации личности осужденного, предполагает и выбор средств реализации<sup>17</sup>.

3. Процесс исправления (коррекция поведения). Эффективность этого процесса зависит от многих обстоятельств, в число которых входят: знания о закономерностях функционирования управляемого объекта (психодиагностика); эффективность управляющих воздействий (профессиональная подготовленность субъекта управления); эффективность контроля и коррекции поведения управляемого объекта (выбор наиболее результативных мер воздействия на данную личность и практическая реализация их в субъектно-объектной деятельности); осознание целевой функции управления и критериев оценки эффективности ее достижения и другие.

В данном разделе исправительной программы в центре внимания должна стоять проблема возможности коррекции поведения осужденного и формирования у него навыков просоциального поведения. Наряду с использованием традиционных элементов механизма психолого-педагогического воздействия, которые в наибольшей степени отработаны пенитенциарной педагогией (основные направления, средства, формы и методы воспитательной работы с осужденными), представляется актуальным положить в основу процесса исправления позитивную концепцию развития личности. Она складывается из следующих основных мотивов. Главное внимание должно быть сосредоточено на преодолении психологического барьера между осужденными и персоналом учреждения. Ликвидация (уменьшение) отчужденности осужденных предполагает восстановление отношений педагогического партнерства (педагогика сотрудничества). Без таких отношений наказание на этапе его исполнения вряд ли может приобрести желаемую, преимущественно ресоциализирующую направленность.

Если позиция законодателя призвана олицетворять собой надежную охрану основополагающих ценностей общества — установление тех или иных санкций за правонарушение; суда — справедливо разрешать конфликт, то функции персонала пенитенциарных учреждений должны состоять главным образом в осуществлении





социальной опеки с целью восстановления (поддержания) в осужденном позитивного личностного потенциала. Специалисты, занимающиеся современными проблемами уголовно-исполнительной политики, именно в этом видят возможность выработки принципиально новых подходов в обеспечении психолого-педагогического воздействия на осужденных.

В этом разделе программы должны быть также отражены меры, которые способствуют активизации самого объекта исправительного воздействия (осужденного), превращению его из объекта, пассивно принимающего воздействие, в активного субъекта процесса исправления. Речь, прежде всего, идет о методике организации самовоспитания осужденного, его самообразования. Имеется достаточно материалов, раскрывающих прикладной аспект этой проблемы. Активизации объекта исправительного воздействия может служить решение на практике проблемы самоуправления осужденных (в этом случае объектом выступает не отдельный осужденный, а их объединение в сообщество).

4. Результаты исправления — это, прежде всего, проблема оценки степени исправления осужденного (как за какой-то период отбывания наказания, так и собственно перед освобождением). Периодическое аттестование осужденных должно быть неотъемлемой составной частью всей исправительной программы. Несмотря на вполне закономерную сложность разработки критериев (и показателей) определения степени исправления, пенитенциарная практика не могла и не может обойти вниманием этот вопрос и так или иначе его ставит и решает (хотя бы в силу необходимости действия «прогрессивной системы» исполнения наказания). Работа эта велась как в русле конкретизации традиционных критериев, так и поиска новых критериев и показателей. Выработанная методика была апробирована в нескольких исправительных колониях и в основном получила одобрение практиков работников.

При определении степени исправления осужденных рекомендуется использовать пенитенциарную классификацию осужденных, которая строится на базе психологической (разработанной проблемной психологической лабораторией в Саратове) и педагогической (разработанной профессором А. В. Пищелко) классификации осужденных.

Эта классификация состоит из традиционных групп осужденных: 1) доказали свое исправление («актив»); 2) встали (твердо встали) на путь исправления («позитив»); 3) осужденные, характеризующиеся неопределенностью в поведении («болото»); 4) не желающие вставать на путь исправления («негатив»); 5) упорно не желающие вставать на путь исправления («отрицательная»); 6) неадаптированные («опущенные»); 7) недостаточно изученные.

В этом же разделе, наряду с анализом результатов, достигнутых в процессе ис-

правления, представляется целесообразным осуществить прогноз поведения осужденного после освобождения из мест лишения свободы.

Данная проблема продолжает оставаться предметом самого пристального изучения. Авторский коллектив ВНИИ МВД РФ под руководством профессора Ю. М. Антонина осуществил разработку оригинальной методики определения рецидива преступного поведения на индивидуальном уровне. Сложность подобного анализа позволяет утверждать, что он может быть осуществлен лишь с привлечением подготовленных специалистов в области психологии, психиатрии, криминологии и других наук. В свое время была предпринята попытка адаптации данной методики с тем, чтобы по ней мог работать и опытный воспитатель пенитенциарного учреждения<sup>18</sup>.

5. Закрепление результатов исправления (постпенитенциарный аспект). Постпенитенциарный аспект разработки проблемы закрепления результатов процесса исправительно-воспитательного воздействия на осужденных является завершающим разделом исправительной программы. Однако его роль от этого не только не у малывается, но, напротив, приобретает исключительное значение. Здесь, прежде всего, должны программироваться и планироваться вопросы подготовки к освобождению, бытового и трудового устройства освобождающихся.

Социальная адаптация осужденных означает процесс обратного их приспособления к условиям свободы или преодоление процесса приспособления к условиям отбывания наказания и, прежде всего, условиям изоляции.

Мировая пенитенциарная и постпенитенциарная практика свидетельствует о том, что социальная адаптация лиц, освобожденных от отбывания наказания, идет по пути создания центров социальной адаптации (реабилитации). Общество обязано взять на себя определенную долю вины за формирование и развитие криминальной карьеры судимых (в особенности многократно судимых) и использовать для ее прекращения не столько повышенный устрашающий и карательный потенциал, сколько специально разработанные социально-реабилитационные средства. В этой связи заслуживает внимания изучение опыта тех стран, где функции подобного плана осуществляют так называемые социально-терапевтические центры по работе с привычными преступниками. Идя по сходному пути, целесообразно было бы создать специальные учреждения для интенсивной ресоциализирующей работы с наиболее запущенной в социально-педагогическом отношении категорией преступников. Социальная реабилитация осужденного возможна и через установление патроната (попечения), целью которого является оказание социальной помощи и дополнительного воспитательного воздействия на судимое

лицо, формирование его приспособленности к условиям жизни на свободе, а также социальной защиты от возможного влияния правонарушителей.

Как показывают опросы практиков и ученых-пенитенциаристов, необходимо идти и по пути создания специальных учреждений для интенсивной реабилитационной работы. По всей вероятности, они должны быть небольшими и иметь достаточный штат высококвалифицированных специалистов, которые бы обладали необходимыми организационно-техническими возможностями для подлинно исправительно-воспитательной работы с осужденными, включающей глубокое изучение личности, специальный психолого-педагогический тренинг по снятию конфликтности и нейтрализации агрессивных проявлений, качественную профессиональную и общеобразовательную (общегуманитарную) подготовку.

Таким образом, раздел программы по закреплению результатов исправления осужденного должен содержать (как минимум) следующие основные позиции: 1) трудоустройство осужденного; 2) необходимость определения в дома престарелых и инвалидов; 3) взаимосвязь с представителями общественности и определение персонального шефа, опекуна, поручителя; 4) оказание материальной помощи освобождающемуся; 5) досрочное освобождение от отбывания наказания; 6) восстановление прав лиц, отбывших наказание (институт судимости)<sup>19</sup>.

В предложенной нами программе исправительного воздействия акцент сделан на те общие черты, которые присущи различным категориям осужденных, вне зависимости от их специфических особенностей. На основе данной программы воспитатель ИУ составляет конкретные программы исправительного воздействия на осужденных.

<sup>1</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права.— Ростов-н/Д.: Феникс, 1995.— С. 355—356.

<sup>2</sup> Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Т. 2.— СПб., 1902.— С. 189.

<sup>3</sup> Мокринский С. П. Наказание, его цели и предложения.— М., 1915.— С. 24—25.

<sup>4</sup> Познышев С. В. Очерки тюрьмоведения.— М., 1915.— С. 24—25.

<sup>5</sup> Там же.— С. 158.

<sup>6</sup> Познышев С. В. Основы пенитенциарной науки.— М., 1924.— С. 35.

<sup>7</sup> Там же.— С. 36.

<sup>8</sup> См.: Баршев С. О мере наказаний — М., 1840.— С.26; Фойницкий И. Я. Уголовное право. Учение о наказании.— СПб., 1886.— С. 42.

<sup>9</sup> Жижиленко А. А. Очерки по общему учению о наказании.— Петербург, 1923.— С. 37.

<sup>10</sup> См.: Саврасов Л. А. Преступление и наказание в текущий переходный период // Пролетарская революция и право.— М., 1918.— № 5—6.— С. 21—26; Он же. К вопросу о наказании // Там же.— 1919.— № 2—4.— С. 79; Берман Я. Наказание или исправление // Там же.— 1918.— № 8—10.— С. 46—51.

<sup>11</sup> Глоточкин А. Д., Пирожков В. Ф. Исправительно-трудовая психология.— М.: Академия МВД СССР, 1975.— С. 38—39.

<sup>12</sup> Исправительно-трудовая педагогика: Учебник / Под ред. И. Т. Богатырева.— М.: Академия МВД СССР, 1978.— С. 36.

<sup>13</sup> Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник / Отв. ред. Б. В. Здравомыслов.— М.: Юристъ, 1996.— С. 348.

<sup>14</sup> См.: Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / Рук. авт. кол-ва и отв. ред. засл. деятель науки РФ, д. ю. н., проф. А. И. Зубков.— М.: Изд. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997.— Ст. 1.

<sup>15</sup> Беляев Н. А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации.—Л.: ЛГУ, 1986.— С. 46.

<sup>16</sup> См.: Алферов Ю. А., Мокрецов А. И. Психолого-педагогическая диагностика осужденных и повышение эффективности воздействия педагогических коллективов ИТУ.— М.: ВНИИ МВД СССР, 1990.— С. 18.

<sup>17</sup> Пищелко А. В. Социально-педагогические основы нравственного перевоспитания осужденных.— М.: Академия МВД России, 1992.— С. 33—39.

<sup>18</sup> Верещагин В. И. Поведение в ИТК осужденных за кражи личного имущества и прогнозирование рецидива // Личность преступника: методы изучения и проблемы воздействия: Сборник научных трудов.— М.: ВНИИ МВД СССР, 1988.— С. 62—69.

<sup>19</sup> Белослудцев В. И. Организация исправительного воздействия на осужденных // Совершенствование правового регулирования исполнения уголовных наказаний в условиях реформы исправительно-трудовой системы: Труды Академии.— М.: Академия МВД России, 1997.— С. 32—44.





## СООТНОШЕНИЕ ОБЩЕЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Проблемы, связанные с человеческими ценностями, относятся к числу важнейших для любой из наук, занимающихся человеком и обществом, прежде всего в силу того, что ценности выступают интегративной основой как для отдельно взятого индивида, так и для любой малой или большой социальной группы, культуры, нации и человечества в целом.

«Ценности — важнейшие компоненты человеческой культуры наряду с нормами и идеалами... Рождаюсь в сфере экзистенциальной активности субъекта, ценности обретают статус общезначимых в процессе коммуникации». Данный подход подтверждает философ Н. А. Бердяев, который сказал, что человек есть большая ценность, чем общество, нация, государство, а личность не может быть частью общества, потому что она не может быть частью чего-либо, она может быть в общении с чем-либо.

М. Вебер дал такое определение понятия «ценности»: «Ценности — это обобщенные цели и средства их достижения, выполняющие роль фундаментальных норм. Они обеспечивают интеграцию общества, помогая индивидам осуществлять социально одобряемый выбор своего поведения в жизненно значимых ситуациях. Система ценностей образует внутренний стержень культуры, духовную quintessence потребностей и интересов индивидов и социальных общностей. Она, в свою очередь, оказывает обратное влияние на социальные интересы и потребности, выступая одним из важнейших мотиваторов социального действия, поведения индивидов. Таким образом, каждая ценность и система ценностей имеют двуединое основание: в индивиде как в самоценном субъекте и в обществе как социокультурной системе».

В литературе встречаются разные способы и принципы классификации ценностей и их иерархии. Однако, несмотря на различные формы дифференциации ценностей, имеется самая высшая и абсолютная ценность — это сам человек. Человек — это самоценность, абсолютная ценность. Он является субъектом ценностей и ценностного отношения, и сама постановка вопроса о ценностях вне человека лишается смысла. Такую же ценность представляет и общество в целом, которое также является субъектом ценностей.

«Ценность выражает наиболее общие типы отношений между субъектами любого уровня от личности до общества в целом. В качестве такого субъекта выступают как отдельный человек, так и любая

социальная общность: семья, социальная группа, народ, государство, общество. Такие отношения между субъектами складываются по поводу тех или иных явлений, фактов, событий, идей, приобретающих в процессе оценки положительную или отрицательную значимость и становящихся таким образом носителями соответствующих экономических, политических, правовых, моральных, нравственных, религиозных или эстетических ценностей...»

«Ценность... представляет собой не просто необходимую и должную, но и желаемую цель, становящуюся идеалом и участвующую тем самым в обратном нормативно-регулирующем воздействии на межсубъектные, межчеловеческие отношения, а через них и на социальную практику».

В совокупности ценностей можно выделить высшие (абсолютные) ценности и ценности — средства (инструментальные). Как высшие ценности рассматриваются общечеловеческие ценности, которые понимаются «как предельные, исторически не локализуемые». Общечеловеческое в таком подходе рассматривается как нечто значимое не для какого-то органического круга людей (социальной группы, класса, государства), а как то, что имеет значение для всего человечества.

«Общечеловеческие ценности, какими бы они неосозаемыми ни казались, образуют в структуре социального субъекта (личности, социальной группы, народа) тот ценностный стержень, который делает человека сильнее любого оружия. Если же этого стержня нет, то и человек, и целый народ перестают быть самим собой».

Ценности родились в истории человеческого рода как некие духовные опоры, помогающие человеку устоять перед лицом рока, тяжелых жизненных испытаний. Ценности упорядочивают действительность, вносят в ее осмысление оценочные моменты, отражают иные по сравнению с наукой аспекты окружающей действительности. Они соотносятся не с истиной, а с представлением об идеале, желаемом, нормативном. Ценности придают смысл человеческой жизни.

Проблема ценностей вышла на первый план в науке в 60—80-е гг. XIX в. под названием «аксиология», пережив свой бум в качестве самостоятельной культурно-философской дисциплины в первой трети XX в.

**Э. А. ЮНУСОВ,**  
адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России  
(г. Челябинск)



С VII—VI в. до н. э. по XVI в. н. э. Это третий этап развития философии; на первом (онтологическом) этапе ведущей в философии была онтология как учение о бытии, в том числе бытии человека с его познавательными и смысловыми интересами. Философы были заняты главным образом первопричинами бытия как основами универсального блага.

С XVII в. по 60-е гг. XIX в. На первый план второго (гносеологического) этапа вышли познавательные способности и потребности, ведущей стала гносеология как теория познания природного и социального бытия с целью его разумного переустройства для блага и счастья человечества.

В конце XX в. деградация общечеловеческих ценностей ускорила вспышку войн и насилия, усилилась угроза диктаторских режимов не только в крупных, но и сравнительно небольших странах. «Человек рассматривается лишь как “электронно-протонный комплекс”, некий “механизм рефлексов”, простой “животный организм”, лишенный чего-либо сверхчувствительного. Неудивительно, что при таком взгляде с человеком обращаются так же, как со всеми другими чувственными “комплексами”, “механизмами” и “животными”: любые человек или группа, препятствующие реализации чьих-то желаний, устраняются так же, как мы ликвидируем комара, змею или неорганический объект, препятствующий исполнению наших желаний».

Человечество переживает очередной — и, быть может, самый ответственный в его истории — переходный период от одной системы ценностей к другой: от той системы, которая сложилась в европейской культуре Нового времени в условиях победного шествия научно-технической цивилизации и безжалостно отодвинула самоценностное сознание на обочину, вознес на вершину научное знание и основанный на нем технико-технологический прогресс, к той новой иерархии ценностей, которая восстанавливает былое значение ценностей, но уже эти ценности не противостоят развитию науки и техники, а восстанавливают дружественно-гармонические отношения добра, красоты, свободы, осмысленного бытия с истиной и пользой.

Восстановление былого значения ценностного сознания, обретающего, однако, новое содержание и новую структуру, должно обеспечить успешное практическое решение целого комплекса взаимосвязанных задач современного бытия.

Новое правосознание, адекватное реальностям современного мира, предполагает понимание значимости общечеловеческих ценностей. Формирование современного мышления в политической и правовой жизни общества имеет самое прямое отношение к проблеме прав человека в их практической реализации. Особое значение здесь имеет признание приоритета общечеловеческих ценностей,

отход от конфронтации, учет опыта других государств в реализации прав человека, четкая позиция по вопросу об изначальном, главенствующем характере прав человека, что находит свое логическое развитие в принципе взаимной ответственности государства и личности.

Совершенно справедливо отмечает профессор Н. Л. Гранат, что «необходимо отказаться от установки на преимущественно просветительную деятельность, а направить все усилия на формирование соответствующего отношения к праву, на принятие и признание его на уровне общечеловеческих ценностей и естественно-правовой концепции. Занимаясь правовым обучением и воспитанием, следует оказывать воздействие как на разум, так и на эмоционально-волевою область воспитуемого...».

Истинная деятельность государства должна быть направлена на благо общества и его индивидов. Помимо свободы, для самореализации личности требуется и другой, тесно связанный со свободой фактор, — многообразие жизненных ситуаций. Замечено, что даже самый свободный и независимый человек, оказавшись в условиях однообразной жизни, не достигает должного развития. В то же время не следует забывать о том, что многообразие является следствием свободы. Государство не может желать человеку другого состояния, кроме такого, при котором каждый отдельный человек, пользуясь полностью свободой, может развить все свои задатки и способности. Тогда и физическая природа обретает в человеческих руках ту форму, тот образ, который произвольно придает ей каждый человек в меру своих потребностей и наклонностей, будучи ограниченным только пределами своей силы и своего права.

Истинная свобода, истинное равноправие осуществимы лишь в правовом демократическом государстве, отличительной чертой которого является верховенство законов. Выполнение законов свидетельствует, прежде всего, о том, в какой степени реализуются общегражданские права, установленные в интересах всех и каждого. Объем таких прав в различных государствах, конечно, неодинаков, и зависит от уровня политической культуры государства. Однако каковы бы ни были эти права, они установлены как общее благо.

Всю историю прав человека можно рассматривать как путь постепенного признания всеми народами достоинства и ценности человеческой личности. Каждая отдельная личность — это продукт социализации, единый по существу субъект деятельности и носитель определенных культурных ценностей. Рассматривая человека в структуре философских категорий «общее — особенное — единичное», можно представить его как человечество в целом и общечеловеческое в каждом конкретном представителе нашего рода; либо как определенную общность людей (расовую,





национальную, классовую, конфессиональную, профессиональную, характерологическую и др.) и проявления этой общности в конкретных людях; или же как отдельного человека в конкретной единственности своего реального существования. Эта трехуровневая структура, по мнению исследователей, представляет собой одну из важнейших универсалий бытия и самосознания человека. Каждый из этих уровней существует как объективная реальность.

Права человека потому и носят всеобщий и универсальный характер, что базируются на общечеловеческих ценностях. Права человека — это неотъемлемое, естественное свойство личности. Общечеловеческие ценности составляют духовно-нравственную основу прав гражданина. Важнейшей особенностью прав человека как феномена мировой культуры и цивилизации является то, что они воплощают в специфической форме высокие идеалы человеческой свободы и равенства, такие общечеловеческие нравственные принципы, как справедливость, гуманность. Права человека, это духовно-нравственный идеал, воплощенный в правовых нормах. Права человека — это проявление свободы во всех сферах жизнедеятельности личности. В связи с этим следует вспомнить слова Н. А. Бердяева о том, что человек свободен изначально, если он человек: «Свободу нельзя ни из чего вывести, в ней можно лишь изначально пребывать».

Общечеловеческое в основных правах и свободах человека подразумевает, что в них в наибольшей степени проявляется человеческое в человеке, то, что отвечает стремлениям всех людей и народов. Именно за эту общечеловеческую ценность, в конечном счете, шла и идет борьба сил мира и демократии против сил войны и тоталитаризма.

Нормы, в том числе и правовые, регламентируют деятельность людей. Но в своем существовании нормы неотрывны от существующих в данной культуре ценностей, так как переводят представления о ценностях в инструментальный план. С изменением ценностной шкалы, выдвиганием новых идеалов изменяются и нормы. «Право призвано обеспечить свободу, без которой не может формироваться и развиваться человеческая личность, а в государстве нет свободы, если власть не ограничена правом».

Концепция прав человека воплощает важнейшие социально-политические и духовные ценности человечества.

Нам важно понимать, что борьба за достойное общественное существование, права человека, безусловное доминирование личности в общественной системе не является безусловным стремлением к индивидуализму. Напротив, смысл индивидуализированного развития состоит в том, чтобы создавать такие культурные традиции, которые, всячески поддерживая инди-

видуальность человека, способствовали бы ограничению и сдерживанию его эгоистических устремлений.

Стремление жить в цивилизованном государстве отнюдь не означает жить не в России. В любом случае мы остаемся россиянами, и никто не сделает из нас американцев или немцев. Но как заставить нас, сохранив все лучшее в народе — нашу духовность и доброту, самоотверженность и терпение, отзывчивость и готовность помочь другим и многое-многое другое, становиться ответственными и точными, инициативными и законопослушными? Как заставить нас уважать права слабых, национальных меньшинств и просто право человека на жизнь? Иными словами, как войти в цивилизованный мир, сохранив русскую духовность?

Для этого профессор Б. Л. Назаров предлагает сделать две вещи. Во-первых, расширить наш моральный кругозор, понять, чем мотивируются поступки людей в других странах, чем определяется «моральная политика». Что это будет просто. Второе, что очень важно сделать, — это постараться понять самих себя. Что такое русская духовность, чем отличается наша культура от культуры европейской или американской? Право пользоваться культурой должно быть осознанным. Нам нужно разобраться, во что мы верим и какими должны быть моральные принципы, которыми мы руководствуемся в различных сферах жизни. Я думаю, что для многих из нас гораздо важнее понять, как следует работать, как установить хрупкий баланс между материальной обеспеченностью и полной реализацией своего жизненного потенциала и творческих способностей. Нам нужно понять, что в любых условиях многое зависит от самого человека и даже в условиях тоталитарного режима находились люди, не поступившиеся законами чести и нравственности. Сейчас, когда предоставлена свобода, многие продолжают ориентироваться на навязанные стереотипы тоталитарного режима, оглядываться на разрешения и запреты, на помощь государства, надеяться на принятие новых законов. И это в обстановке, когда большинство должностных лиц продолжают работать в режиме ожидания.

Осмысление таких проблем, как соотношение общечеловеческих ценностей и прав человека, в работах западных ученых, педагогов позволяет сделать ряд теоретических обобщений и выводов. Коренное изменение политической ориентации в современном мире все в большей степени выводит на первый план человеческую личность. Степень развития интеллектуальных, моральных, творческих, физических качеств человека, гарантии защиты его прав и формирование ответственности за сохранение жизни ради будущего являются решающими факторами общественно-го прогресса мировой цивилизации. Таким

образом, создание в обществе условий для раскрытия потенциальных возможностей человека, всестороннего развития личности и гарантий соблюдения этих условий выдвигаются в число глобальных проблем человеческого бытия. Исследование исторической литературы показало, что права человека не могут быть только национальной проблемой, ибо все крупнейшие мировые события накладывают на нее свой отпечаток, независимо от территориальных или идеологических барьеров. Поэтому закономерно, что права человека были расценены мировым сообществом как важнейшая фундаментальная проблема. Признание обществом прав человека предполагало не только некий договор, который призывал людей уважать личность, но и создание правовой системы, защищающей ее от произвола. Именно такими документами стали Всеобщая Декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах и др. Концепция прав человека включает в себя два основных понятия. Первое состоит в том, что неотъемлемые и неотчуждаемые права присущи человеку просто потому, что он человек. Это моральные права, которые вытекают из самой человеческой природы каждого индивидуума, и их назначение в том, чтобы поддерживать в человеке чувство собственного достоинства. Ко второму понятию концепции прав человека относятся юридические права, устанавливаемые в соответствии с нормотворческими процессами, происходящими как на национальном, так и на международном

уровнях. Положения, зафиксированные в основных международных документах, позволяют дать определение «прав человека». Наиболее приемлемым, на мой взгляд, является определение, сформулированное известным юристом Б. Л. Назаровым, в котором права человека представляются как признаваемые и охраняемые обществом, государством и международным сообществом определенные равные социальные возможности для отдельных лиц и их объединений по удовлетворению ими своих естественных и социальных потребностей и соответствующих притязаний, гарантии которых обеспечивают достойное и справедливое, свободное и ответственное развитие и активное участие личности в многообразных общественных, в том числе правовых отношениях.

Права человека являются одной из высших культурных ценностей, поскольку они ставят личность в центр всех процессов общественного развития, определяют его свободу и равноправие. В идее прав человека осуществилась кристаллизация исторического гуманитарного мышления — политического, правового, нравственного, религиозного, социокультурного. Права человека — одна из главных ценностей человеческого бытия, и в качестве таковой она должна выступать измерителем всех процессов, происходящих в обществе, так как нарушение прав человека деформирует нормальное развитие общества, дегуманизирует его. Поэтому трудно переоценить значимость принципа «человеческое измерение», выработанного международным сообществом в последней четверти XX в. и являющегося ориентиром в тех сложных противоречивых процессах, которые происходят сегодня в мире.





## ТЕРАКТ – ОТВЕТИТ ЛИ ГОСУДАРСТВО?

Нормы международного права, а также национальное законодательство современной России провозгласили права и свободы человека наивысшей ценностью. Главный закон страны обязал государство встать на страже неприкосновенности личности, охраны жизни, здоровья и частной собственности. Казалось бы, должно быть все именно так, ведь мы — граждане государства, провозглашенного быть правовым и демократическим. И тем не менее, в реальной действительности «с пугающей периодичностью увеличивается количество жертв не объявленной террористами войны. Государство прилагает огромные усилия для борьбы с терроризмом. Но пока не удается не только искоренить и предотвратить, но и хотя бы минимизировать его последствия»<sup>1</sup>.

В свое время великий К. Маркс сказал, что мудрый законодатель принимает норму права тогда, когда в этом возникает острая необходимость. Следовательно, государство есть некий «инструмент» в руках общества. А основной функцией государства, как справедливо указал В. В. Путин, является «оказание услуг населению». Именно поэтому государство должно взять на себя бремя оказания материальной помощи жертвам террористических акций.

Вопрос установления ответственности и обязанности государства возмещения причиненных убытков и компенсации морального вреда жертвам преступлений и злоупотребления властью нашел свое закономерное отражение и в международных правовых актах.

Значительное внимание было уделено этой проблеме на пятом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 1—12 сентября 1975 г.). В заключительном документе Конгресса говорится, что «...символическое возмещение ущерба вряд ли сможет хотя бы частично компенсировать боль и страдания, перенесенные потерпевшими и их семьями, в особенности при отсутствии сочувствия со стороны общества». Эта же обязанность указана и в Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 г. Декларация гласит: «В тех случаях, когда компенсацию невозможно получить в полном объеме от правонарушителя или из других источников, государствам следует принимать меры к предоставлению финансовой компенсации:

а) жертвам, которые в результате тяжких преступлений получили значительные

телесные повреждения или существенно подорвали свое физическое или психическое здоровье;

б) семьям, в частности иждивенцам лиц, которые умерли или стали физически или психически недееспособными».

Аналогичная мысль об установлении прямой ответственности государства перед гражданами за причиненный им материальный ущерб и моральный вред реализуется и в Европейской Конвенции о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений (Страсбург, 24 ноября 1983 г.). Данная Конвенция предусматривает и то, что возмещение причиненного ущерба должно быть выплачено и в том случае, когда самого причинителя вреда невозможно подвергнуть судебному преследованию.

«Трудно переоценить значение нравственности, гуманности и справедливости Европейской Конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений»<sup>2</sup>.

Нам же остается только высказать свое глубокое сожаление о том, что государство российское так и не ратифицировало столь важный на сегодняшний день для него документ. Данные нормативные правовые акты, как и ряд других, определяющих государство в роли «ответчика», едины в одном — государство обязано взять на себя бремя компенсации морального вреда и возмещения материального ущерба вследствие террористических актов.

Полагаем, что использование многолетнего опыта и практики, сложившейся в зарубежных странах в области защиты прав потерпевших, было бы вполне приемлемым и для нас.

Например, в Великобритании действует Служба безопасности жертв преступлений. Помимо этого, на законодательном уровне предусмотрена материальная компенсация причиненного вреда, причем компенсация будет выплачена вне зависимости от того, предано ли виновное в причинении вреда лицо суду. Компенсации за отсутствием причинителя вреда выплачиваются из средств государственного фонда помощи жертвам преступлений.

В США подобные фонды пополняются за счет средств благотворительных акций, пожертвований граждан и организаций, частичного финансирования местными органами власти. Следует отметить и тот факт, что данные фонды оказывают не

**Арус Качперовна СИСАКЬЯН,**  
аспирант ЮУрГУ  
(г. Челябинск)



только материальную поддержку, но и юридическую, медицинскую в том числе.

Безусловно, было бы неверным категорично утверждать, что нам следует в полной мере перенять сложившуюся практику зарубежных стран, не учитывая при этом особенностей национального законодательства. И тем не менее повторимся: внедрение некоторых элементов механизма защиты жертв преступлений, существующего в зарубежных государствах, было бы для нас вполне актуально.

Право на компенсацию причиненного ущерба закрепляется и в ст. 52 Конституции РФ. Следовательно, вопрос об уголовной ответственности террористов и обязанности государства возместить причиненный ущерб сомнений не вызывает... теоретически.

Каждый судебный процесс, предметом разбирательства которого являются требования истцов о компенсации морального вреда и возмещения материального ущерба, предъявленные к Министерству финансов РФ либо иным органам власти, приобретает масштаб глобальной проблемы. Широкий общественный резонанс получили судебные разбирательства по искам к Правительству и Департаменту финансов города Москвы относительно компенсации морального вреда и возмещения материального ущерба вследствие теракта в театральном центре на Дубровке. К середине января 2004 г. общее количество исцов составило 61, а сумма исковых требований в эквиваленте к американскому доллару — 59,7 млн долларов. Однако предметом спора были не сумма требуемой компенсации и даже не сам факт причинения вреда. Причиной возникшего спора явился вопрос правомерности привлечения Правительства и Департамента финансов города Москвы в качестве ответчика. Свой отказ в компенсации морального вреда ответчик мотивировал тем, что он не является виновным в причинении морального вреда, а данное требование должно было быть предъявлено непосредственно причинителю вреда.

Полагаем, что для правильного разрешения данного вопроса в первую очередь необходимо провести анализ правовых норм.

С вступлением в силу Бюджетного кодекса РФ в правоприменительной практике возникло непонимание относительно определения органа, полномочного выступать ответчиком по делам о компенсации вреда и возмещения ущерба, причиненного неправомерными действиями (бездействиями) органов власти. Согласно положениям Бюджетного кодекса РФ, от лица российской казны по требованиям о возмещении ущерба и компенсации вреда выступает главный распорядитель федерального бюджета. Большинство ведущих юристов страны едины во мнении, что данными полномочиями следует наделять Министерство финансов РФ.

Немаловажным является и то, что «если в бытность Союза ССР в классификации расходов союзного бюджета такие расходы отражались по разделу «Возмещение ущерба, причиненного гражданам», то в ныне действующей классификации аналогичная строка отсутствует»<sup>3</sup>.

В соответствии с пп. «б» п. 1 приказа Министерства финансов РФ от 23 ноября 1998 г. № 236 «О совершенствовании организации работы по возмещению вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов» расходы по возмещению вреда возмещаются по коду экономической классификации 111040 «Прочие текущие расходы бюджетной классификации Российской Федерации». Сделать вывод о том, насколько действенным является подобное нормативное закрепление возможности получить достойную компенсацию морального вреда и возмещение материального ущерба, возможно по крайне противоречиво сложившейся судебной практике.

На наш взгляд, данным проблемам следует уделить более пристальное внимание, разрешив их путем законодательного закрепления. Привлечение Министерства финансов РФ в качестве ответчика по делам о возмещении ущерба и компенсации вреда вызывает затруднения в том отношении, что предъявляемые иски подаются по месту жительства потерпевшего, что вполне удобно для него, однако не для ответчика.

Аналогичного законодательного разрешения требует и проблема финансирования выплат компенсаций и возмещений.

В соответствии с п. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, возмещается причинителем вреда. В рассматриваемом нами случае таковым является террорист. В этой же статье оговаривается, что обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда. Согласно п. 1 ст. 17 ранее действовавшего Федерального закона от 25 июля 1995 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» — «Возмещение вреда, причиненного в результате террористической акции, производится за счет средств бюджета субъекта РФ, на территории которого совершена эта террористическая акция». Следовательно, субъект РФ, не являясь причинителем вреда, мог быть признан обязанным возместить причиненный вред. Однако проблема определения надлежащего ответчика и на этом не получила своего разрешения. Для этого необходимо было определиться с еще одним принципиальным моментом.

Как в Гражданском кодексе РФ, так и в упомянутом выше федеральном законе, употребив понятие «возмещение вреда», законодатель поставил перед нами вопрос: что понимать под таковым — мораль-





ный вред либо материальный ущерб? Возникает алогизм. Хотя современное законодательство России настолько часто поражает нас имеющимися парадоксами, а это касается и института компенсации морального вреда и возмещения материального ущерба в том числе, что это могло бы стать специальной темой для отдельной статьи и даже более крупного исследования. Останавливаться на этом вопросе мы не будем, поскольку это выходит за рамки темы нашей работы.

А вот ответчик, используя данное противоречие, построил свою защиту на том, что законодатель подразумевал исключительно материальный ущерб. Тем более что ст. 151 Гражданского кодекса РФ возлагает обязанность компенсации морального вреда на непосредственного причинителя такового. Следствием этому явилось то, что ответчик признал свою обязанность в части возмещения материального ущерба, но никак не компенсации морального вреда. В подтверждение своих доводов ответчик сослался на постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «О некоторых вопросах применения законодательства о компенсации морального вреда», Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». В данных нормативных правовых актах употреблено понятие «компенсация морального вреда», что дает безусловное право на удовлетворение заявленного требования. Когда как в случае с Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» законодатель использует трактовку «возмещение вреда». Возникает своего рода подмена понятий. Думаем, что «мудрому» законодателю следовало бы учесть, что, используя тот или иной термин, прежде всего следует исходить из его этимологического значения.

Позицию, выбранную ответчиком, принял и суд. А поэтому в большинстве случаев истцам было отказано в удовлетворении исковых требований о компенсации морального вреда.

Действительно, понятие «вред» не раскрыто ни в одном нормативном правовом акте — ни в Гражданском кодексе, ни в каком-либо ином законе, регулирующем более узкий круг правоотношений. Формулировка, содержащаяся в Федеральном законе «О борьбе с терроризмом», носит несколько обобщенный характер, что дает нам право включить в понятие «вред» и моральный в том числе.

Несмотря на то что ст. 1099—1101 Гражданского кодекса РФ не предусматривают возможности компенсации морального вреда лицом, не являющимся причинителем вреда, а указывают лишь о возможности компенсации независимо от наличия вины, тем не менее п. 1 ст. 1099 Гражданского

кодекса РФ четко оговаривает, что основания компенсации морального вреда определяются нормами главы 59 Гражданского кодекса РФ «Обязательства вследствие причинения вреда». Нормы данной главы предусматривают возможность возложения компенсации вреда на лицо, не являющееся причинителем вреда. Что касается вышеупомянутой ст. 151 Гражданского кодекса РФ, «то здесь на лицо явное ее противоречие п. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ. Исходя из господствующей в теории права точки зрения — *lex specialis derogate generali* — специальная норма заменяет норму общего характера»<sup>4</sup>. Именно в такой конкуренции находятся рассматриваемые нами нормы гл. 59 и ст. 151 Гражданского кодекса РФ. Отсюда следует, что судам при вынесении решения о привлечении государства в качестве ответчика следует руководствоваться ст. 1064 Гражданского кодекса РФ.

Однако вопрос привлечения государства в качестве надлежащего ответчика по спорам о компенсации морального вреда не ограничивается только лишь рассмотренными нами проблемами. Вот еще одна из них, которая вызывала достаточно бурные споры и также связана с компенсацией причиненного вреда.

А весь ли моральный вред был причинен только террористами? Часть предъявленных исков содержала требование о компенсации морального вреда, причиненного в результате применения так называемой «газовой атаки» в ходе контртеррористической операции. Ответчиками в данных процессах, так же как и ранее, явились органы исполнительной власти. Ведь именно должностными лицами исполнительной власти был отдан приказ о применении отравляющего вещества. Надо полагать, что, отдавая подобные указания, они должны были понять высокую степень риска и наступление возможных негативных последствий. Поэтому в спорах о компенсации морального вреда и возмещения материального ущерба вследствие применения отравляющего газа следовало бы руководствоваться ст. 1069, 151, 1099 Гражданского кодекса РФ.

Таким образом, возмещение материального ущерба и компенсация морального вреда, причиненные отравлением вследствие примененной газовой атаки при штурме здания театра на Дубровке, безусловно должны быть осуществлены за счет средств соответствующего бюджета. «Возможно, сторонники иного подхода возразят, что нигде в мире подобные акции, за редким исключением, не обходятся без жертв; что, наконец, применение газа явилось результатом крайней необходимости (ст. 1067 Гражданского кодекса РФ)»<sup>5</sup>. Однако борьба с терроризмом должна быть направлена на борьбу с террористами, но никак не против законопослушных граждан. И даже учитывая тот факт, что применение газовой атаки на тот

момент явилось наиболее эффективным средством для противодействия террористам, это не должно означать, что причиненный вред должен оставаться без соответствующей ему компенсации. Тем более что ст. 1067 Гражданского кодекса РФ гласит: «вред, хотя бы и причиненный в состоянии крайней необходимости, подлежит возмещению».

Исходя из всего вышеизложенного, нам хотелось бы выразить свою позицию относительно разрешения всех вышеперечисленных проблем компенсации морального вреда и возмещения материального ущерба.

1. Создание государственного фонда оказания всесторонней помощи жертвам преступлений и злоупотребления властью, который способствовал бы аккумуляции средств, связанных с финансированием терроризма. Счета данного фонда также могли бы пополняться за счет частичного финансирования местными органами власти, средствами, полученными в ходе проведения благотворительных акций в помощь пострадавшим в результате терактов, пожертвований граждан и организаций. Учреждение подобного фонда необходимо не только в целях достойного возмещения и компенсации причиненного ущерба и вреда, но и для оказания необходимой медицинской, психологической и правовой помощи пострадавшим вследствие террористических актов. Данные фонды могли бы «вести сбор статистических данных о жертвах террора, что также представляется весьма немаловажным»<sup>6</sup>. Полагаем, что данному фонду предпочтительней быть именно государственным, тем самым реализуя обязанность государства взять на себя ответственность по компенсации морального вреда и возмещению материального ущерба, установленную в многочисленных международных правовых

актах и ст. 52 Конституции РФ. Существование лишь Международного общественного фонда «Защита жертв терроризма и чрезвычайных ситуаций», хоть и созданного при активной поддержке и помощи Комитета Государственной Думы по безопасности, а также Фонда поддержки заложников и жертв террористического акта недостаточно для оказания полноценной поддержки пострадавших. К сожалению, количество таких во многом превышает возможности этих двух фондов оказать им достойную помощь.

2. «Необходим единый федеральный стандарт оказания помощи членам семей погибших и иным пострадавшим от террористических актов»<sup>7</sup>. Полагаем, что введение единого федерального стандарта должно быть выражено посредством принятия специального федерального закона, подробно регулирующего защиту прав и социальную поддержку жертв преступлений, а также позволяющего разграничить понятия «компенсация морального вреда» и «возмещение материального ущерба».

3. В наиболее короткие сроки обеспечить ратификацию Европейской Конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений (Страсбург, 24 ноября 1983 г.).

4. Внести соответствующие изменения и дополнения, а также устранить имеющиеся коллизии и противоречия норм права действующего законодательства, в частности в Гражданский кодекс РФ.

Суровый «век-волкодав» все меньше и меньше дает нам надежд на то, что завтра повстречавшись с бедой, мы получим поддержку и помощь со стороны общества и государства. А потому именно сейчас настало время должного законодательного регулирования компенсации причиненного вреда и возмещения ущерба в результате террористических актов.

<sup>1</sup> Трунов И. Л. Журнал российского права.— 2004.— № 5.

<sup>2</sup> Специальный доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. «Защита прав жертв террористических актов и иных преступлений» 20.03.2003.— С. 1.

<sup>3</sup> Там же.— С. 24.

<sup>4</sup> В. Скрынник // Эж-Юрист.— 2003.— № 5.

<sup>5</sup> Занимательная цивилистика [www.pravo.ru](http://www.pravo.ru)

<sup>6</sup> И. Л. Трунов // Адвокат.— 2003.— № 1.

<sup>7</sup> Специальный доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. «Защита прав жертв террористических актов и иных преступлений» 20.03.2003.— С. 31.





Петров А. Ю.

## МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВ И СВОБОД В РЕГИОНАЛЬНОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ<sup>1</sup>

Законодательное закрепление прав и свобод граждан и их объединений имеет первостепенное значение в деле утверждения идеалов правового государства в России.

Конституционное установление, определяющее приоритеты развития российской государственности,— признание, уважение и охрана прав человека и гражданина,— последовательно преломляется сквозь призму отраслевого законодательства, создавая реальные условия для осуществления принадлежащих гражданам прав и свобод. Претворение в жизнь закрепленных и гарантированных государством возможностей в деятельности людей и организаций принято именовать в теории права «реализацией права»<sup>2</sup>.

Между тем процесс реализации права невозможен без четкого определения способов, методов и форм его осуществления, наличия законодательно закрепленных организационных, экономических и прочих гарантий. Подобная совокупность методов, способов и форм практической реализации находит выражение в дефиниции «механизм реализации». Как верно отмечает В. И. Леушин, реализация права зависит от наличия механизма реализации, его качества и эффективности<sup>3</sup>.

Гармоничной частью механизма реализации права выступает механизм защиты прав и свобод, который является индикатором развития гражданского общества и государства. По мнению А. Г. Седышева, механизм юридической защиты прав и свобод человека представляет собой систему нормативно-определенных судебных и внесудебных способов, взаимодействующих между собой и направленных на эффективность юридической защиты прав и свобод человека. Структура указанного механизма включает в себя судебные и внесудебные способы защиты прав и свобод человека, состоящие из институциональных, организационных, контрольных, надзорных мероприятий, правомерной деятельности субъектов права, общественного мнения и ответственности<sup>4</sup>.

Рассматривая проблемы механизма защиты субъективных гражданских прав, Е. В. Вавилин приходит к выводу, что механизм защиты субъективных гражданских прав — это индивидуально выстроенная система правовых средств и условий, направленная на достижение конечной цели по юридическому и фактическому восстановлению нарушенных прав либо пресечению их нарушения. Цель защиты, по его мнению, заключается в том, чтобы восстановить нормальный, желаемый для конк-

ретного субъекта, общества и государства ход реализации прав<sup>5</sup>. Подобные рассуждения с успехом могут быть отнесены к отраслям публичного права, регламентирующим порядок реализации и защиты публичных прав, в числе которых особое место занимает административно-процессуальное право<sup>6</sup>.

Современные научные исследования административно-процессуального механизма реализации и защиты прав в большей степени направлены на разработку судебного способа отстаивания и восстановления нарушенных прав в спорах с органами публичной власти посредством административной юстиции. При этом уровень и качество проводимых изысканий представляется крайне высоким<sup>7</sup>.

Центральным звеном судебного механизма защиты публичных прав является категория «административно-правовой спор», который определяется как административно-правовое отношение комплексного материально-правового характера, выражающееся в наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями<sup>8</sup>. Однако эта категория с успехом может и должна использоваться в рамках несудебных механизмов восстановления прав посредством административно-процессуального инструментария<sup>9</sup>.

Конституционное отнесение административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предопределяет формирование различных механизмов реализации и защиты, публичных прав и интересов: федерального и регионального, последний из которых будет предметом дальнейшего рассмотрения.

Региональный административно-процессуальный механизм реализации и защиты публичных прав и свобод закрепляется в административно-процессуальном законодательстве субъектов Российской Федерации, которое до настоящего времени находится в стадии зарождения и первичного формирования.

Подобная оценка основывается на современных достижениях науки конституци-

**Андрей Юрьевич ПЕТРОВ,**  
аспирант кафедры конституционного  
и административного права ЮУрГУ  
(г. Челябинск)

198

Трибуна  
молодого ученого



онного права, реалиях правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Так, статистические исследования законодательства субъектов Российской Федерации показывают, что законодательство об административных правонарушениях регионов занимает последнее место среди иных тематических групп<sup>10</sup>. При этом о существовании административно-процессуального законодательства даже не упоминается.

Схожая ситуация наблюдается при проведении специальных научных исследований, посвященных изучению законодательства субъектов Российской Федерации. Большинство авторов признают существование и объективную необходимость формирования регионального законодательства, однако его отраслевая структура рассматривается ими слабо и нечетко<sup>11</sup>.

Действующее административно-процессуальное законодательство строится на общих принципах регионального законодательства, в числе которых:

1. Формирование законодательства субъекта Российской Федерации в пределах предметов ведения и полномочий;

2. Согласованность законодательства субъекта Федерации с федеральным законодательством;

3. Системность в формировании законодательства субъекта Российской Федерации;

4. Необходимая достаточность законодательного регулирования на уровне региона;

5. Взаимная согласованность законодательства субъектов Федерации;

6. Преимущество;

7. Невмешательство органов государственной власти субъекта Федерации в компетенцию органов местного самоуправления;

8. Взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления в интересах субъекта и его населения;

9. Ориентированность законодательства субъектов Федерации на общепризнанные принципы и нормы международного права;

10. Верховенство Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Федерации;

11. Демократизм процесса формирования законодательства субъектов Федерации;

12. Организация контроля и установление ответственности за неисполнение регионального законодательства<sup>12</sup>.

При этом их последовательное проведение в жизнь имеет первостепенное значе-

ние в деле установления и должной регламентации механизма реализации и защиты публичных прав. Недостаточная проработка регионального административно-процессуального законодательства с очевидностью порождает несовершенство всего механизма, создает препятствия для реализации и защиты гражданами закрепленных в законодательстве субъектов Российской Федерации публичных прав и свобод.

С учетом вышеизложенного, под **механизмом реализации и защиты публичных прав и свобод в региональном административном процессе предлагается понимать систему способов, методов и форм претворения в жизнь, охраны и восстановления закрепленных в законодательстве субъектов Российской Федерации публичных прав и свобод посредством деятельности специальных уполномоченных органов и должностных лиц.**

Отличительными свойствами указанного механизма являются, во-первых, определенная региональным административно-процессуальным законодательством процессуальная форма реализации и защиты прав и, во-вторых, функционирование уникальных по своей природе органов власти и должностных лиц.

Описание перечисленных свойств может быть представлено в свете определения общих начал и проблем реализации гражданами права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (первое свойство) и регламентации деятельности специфических органов регионального административного процесса — уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и административных комиссий в субъектах Российской Федерации (второе свойство).

Подобная система анализа специфики механизма реализации и защиты прав и свобод позволит выявить приоритетные направления правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, обобщить практику применения регионального административно-процессуального законодательства, сформировать на базе критического осмысления правовой действительности регионов представления о развитии административно-процессуального права и законодательства в России и, самое главное, — осознать необходимость его дальнейшего совершенствования на пути гарантированности, ясности и доступности для граждан и их объединений.

<sup>1</sup> Статья выполнена при финансовой поддержке Правительства Челябинской области.

<sup>2</sup> Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — М.: Издательская группа ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — С. 376.

<sup>3</sup> Там же. — С. 378.

<sup>4</sup> Седышев А. Г. Проблемы понимания механизма юридической защиты прав и свобод человека: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь: Ставропольский государственный университет, 2003. — С. 7.





<sup>5</sup> *Вавилин Е. В.* Некоторые проблемы механизма защиты субъективных гражданских прав // Правоведение.— 2002.— № 3.— С. 178—179.

<sup>6</sup> О механизме защиты прав см.: *Гулина О. Р.* Механизм защиты прав человека в свете законодательства Канады, Колумбии и России // Вестник Башкирского университета.— 2001.— № 1.— С. 53—55; *Кашепов В. П.* Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации // Государство и право.— 1998.— № 2.— С. 66—71; *Хаманева Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти.— М.: ИГП РАН, 1997, и др.

<sup>7</sup> *Альхименко А. В.* Административная юстиция в западно-европейских странах и в России (сравнительно-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук.— М.: ИГП РАН, 2004; *Артамонов А. Н.* Формирование и развитие органов административной юстиции в России: Дис. ... канд. юрид. наук.— М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2004; *Громова Н. В.* Административная юстиция (история и современность): Дис. ... канд. юрид. наук.— М.: МосУ МВД России, 2002; *Надольская Ю. В.* Административное судопроизводство (теоретические, правовые и организационные аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук.— М.: Академия управления МВД России, 2003; *Приженникова А. Н.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Дис. ... канд. юрид. наук.— М.: Московский гуманитарный ун-тет, 2005; *Уткин Д. В.* Административное судопроизводство в современном правовом государстве: Дис. ... канд. юрид. наук.— Воронеж: Воронежский государственный университет, 2004; *Фролов С. В.* Становление института административной юстиции в дореволюционной России: Дис. ... канд. юрид. наук.— Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2005; *Николаева Л. А., Соловьева А. К.* Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник.— СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004; *Стариков Ю. Н.* Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / Под ред. В.И. Радченко.— М.: Норма, 2004, и др.

<sup>8</sup> *Лупарев Е. Б.* Административно-правовые споры: Дис. ... докт. юрид. наук.— Воронеж: Воронежский гос. ун-тет, 2003.— С. 13.

<sup>9</sup> Об административном споре см.: *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение.— 2000.— № 1.— С. 68—79; *Зеленцов А. Б., Яхин Ф. Ф.* О предмете административно-правового спора // Юрист.— 2003.— № 11.— С. 35—39; *Зеленцов А. Б.* Основание административно-правового спора // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Ч. 2.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005.— С. 331—339.

<sup>10</sup> *Исаков В. Б.* Законодательство субъектов РФ: объем, структура, тенденции развития // Журнал российского права.— 1999.— № 12.— С. 58—74.

<sup>11</sup> Административно-процессуальное законодательство субъектов Российской Федерации как самостоятельная сформировавшаяся часть системы регионального законодательства в настоящее время не рассматривается, что, по нашему мнению, не соответствует действительности. О законодательстве субъектов Российской Федерации см.: *Дудко И. Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: Дис. ... докт. юрид. наук.— Саранск: Мордовский государственный университет, 2004; *Кумышева М. К.* Законодательство Российской Федерации и ее субъектов: проблемы систематизации и оптимизации: Дис. ... канд. юрид. наук.— Ростов н/Д: Ростовский юрид. ин-ут МВД России, 1998; *Щербинина Л. Ф.* Законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики (на материалах субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ): Дис. ... канд. юрид. наук.— М.: РАГС при Президенте Российской Федерации, 2005; Система права субъектов Российской Федерации: проблемы становления и развития (Межрегиональная научно-практическая конференция) // Государство и право.— 2003.— № 7.— С. 99—105; *Муратшин Ф. Р.* Законодательство субъекта Федерации — реальность, требующая осмысления // Журнал российского права.— 1999.— № 9.— С. 78—87; Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (Обзор материалов «круглого стола») // Государство и право.— 2004.— № 11.— С. 102—109; *Барциц И. Н.* Федеральное и региональное законодательства: требование соответствия // Право и политика.— 2001.— № 3.— С. 17—25.

<sup>12</sup> *Миронов В. А., Виноградов А. Ф.* Некоторые аспекты регионального законодательства // Журнал российского права.— 2001.— № 5.— С. 66.

#### Адрес редакции:

Россия, 454091, г. Челябинск, ул. Васенко, д. 63, оф. 401. Тел. 265-23-14.

Отпечатано с оригинал-макета заказчика. Формат 70 × 108<sup>1/16</sup>.

Обложка и переплет блоков ООО Издательско-полиграфическое предприятие «Фотохудожник». Первый завод 300 экз. Заказ 685

Подписано в печать 17.09.2006