

УЧРЕДИТЕЛИ:

Некоммерческое партнерство
по изданию журнала «Южноуральский юридический вестник»
Костанайский государственный университет

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

ЕРЕМИН Д. В., председатель Челябинского регионального отделения Ассоциации юристов России, кандидат юридических наук.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

АВАКЬЯН С. А., зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **БАХРАХ Д. Н.**, проректор по научной работе Уральского института экономики, управления и права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ; **БОНДАРЬ Н. С.**, судья Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ; **ДАУЕНОВ М. Ю.**, декан юридического факультета Костанайского государственного университета, профессор; **КАПУСТИН А. Я.**, декан юридического факультета Российского университета Дружбы народов, доктор юридических наук, профессор; **КИРЕЕВ В. В.**, зав. кафедрой правового обеспечения хозяйственной деятельности ЮУрГУ, кандидат юридических наук, доцент; **КОКОТОВА А. Н.**, зав. кафедрой конституционного права УрГЮА, доктор юридических наук, профессор; **КРАШЕНИННИКОВ П. В.**, председатель Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ; **КУНЦ Е. В.**, зав. кафедрой уголовного права и криминологии ЧелГУ, доктор юридических наук, профессор; **МАЙОРОВ В. И.**, декан юридического факультета ЮУрГУ, доктор юридических наук, профессор; **РОВНЫЙ Б. И.**, декан финансово-экономического факультета ЮУрГУ, доктор исторических наук, профессор; **РЯЗАНОВ Н. М.**, зам. губернатора Челябинской области, кандидат политических наук; **САЛОМАТКИН А. С.**, руководитель Аппарата Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, доктор юридических наук, профессор.

Шеф-редактор **Согрин Е. К.** Верстка **Феркель В. Б.** Корректор **Бытов А. М.**

ISSN 2075-7913

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

—8—

Лебедев В. А., Куреев В. В.

Идеология суверенной демократии и проблемы совершенствования программных документов политических партий

—20—

Николаева Н. В.

Суверенная демократия и политика

—23—

Поваляев С. В.

Демократия в современной России

—27—

Ройзман Н. В.

Концепция закона в Российской Федерации

—31—

Ишимов И. А.

Классификация конституционных обязанностей государства

—36—

Брусницына С. В.

Проблемы соотношения конституционного права на благоприятную окружающую среду и конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду

—44—

Кислицын В. Л.

Справедливость как элемент концепции социальной государственности

—51—

Атжанова Ж. С.

Дискуссионные вопросы определения круга субъектов конституционной ответственности

—54—

Шерязова А. С.

Предоставление государственной поддержки общественным объединениям. Опыт субъектов Российской Федерации

—58—

Мамедов Н. Ф.

К вопросу о компетенции Конституционного суда Азербайджанской Республики

—62—

Фарыма В. И.

Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

—66—

Шадрин В. М.

Становление теоретической юриспруденции в России

—73—

Шумихина Н. О.

Нормативный правовой акт органа и должностного лица местного самоуправления как объект антикоррупционной экспертизы



—75—

Стариков И. В.

Законодательство о раскулачивании в СССР

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

—80—

Брижанин В. В.

Административные регламенты
органов государственной власти Российской Федерации

—85—

Деменкова Н. Г., Игнатова М. С.

«Государственный служащий» или «должностное лицо»?

—88—

Бельй А. В.

Проблемы при взыскании налога в бесспорном порядке

—91—

Макосейчук Т. М.

О государственной службе в Российской Федерации
как административно-правовой категории

—96—

Булатов Ю. И.

Доходы муниципальных образований от местных налогов

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

—101—

Военная Т. А.

Доходы муниципальных образований от местных налогов

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

—103—

Кунц Е. В.

Мотив и роль женщин в преступлениях, совершенных
на почве межнациональных и религиозных конфликтов

—107—

Хакимова Г. Е.

Сравнительный анализ уголовного законодательства некоторых зарубежных стран
по вопросам борьбы с мошенничеством

—111—

Дьячук Н. М.

Условия применения мер воспитательного воздействия
по уголовному законодательству России и Казахстана

—114—

Галиев Б. Б.

Особенности квалификации убийств корыстной мотивации

—119—

Нигматулина Н. Г.

«Мотивированность» насилия, применяемого субъектом ст. 156 УК РФ

3



—123—

Ваганов А. Б.

Конституционные и уголовно-правовые аспекты реформирования пенитенциарной системы России

—125—

Абрамовская О. Р.

Совершенствование российского законодательства о противодействии коррупции в органах власти и управления

—130—

Абрамовский Р. А.

Кража как одна из форм ненасильственных хищений, совершаемых с проникновением в жилище

—134—

Нурмагамбетов Р. Г.

О некоторых аспектах борьбы с коррупцией в свете реализации Указа Президента РК Н. А. Назарбаева от 22 апреля 2009 года «О дополнительных мерах усиления борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан»

—138—

Штефан А. В.

Социальная среда и преступное поведение несовершеннолетних

—143—

Крылов В. А.

Виктимологические аспекты мошенничества и профилактика виктимного поведения

—147—

Аскарров Е. Х.

Обстоятельства, смягчающие уголовную ответственность и наказание, в уголовном законодательстве Республики Казахстан и Российской Федерации

ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

—150—

Лоренц Д. В.

Проблемы обоснования посессорной защиты

—153—

Кузнецова Е. Е.

Правовые нормы, подлежащие применению при рассмотрении споров, связанных с уступкой доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью

4

ПРОБЛЕМЫ И СУЖДЕНИЯ

—156—

Бекмагамбетов А. Б., Жмурова Е. Б.

Некоторые проблемы реализации права на квалифицированную юридическую помощь из опыта юридической клиники при вузе

—160—

Требования к статьям, предоставляемым к публикации в журнале «Проблемы права»



IN THIS ISSUE

CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY

—8—

Lebedev V. A., Kireev V. V.

Ideology of Sovereign Democracy and
Issues of Improvement of Program Documents Produced by Political Parties

—20—

Nikolaeva N. V.

Sovereign Democracy and Politics

—23—

Povalyaev S. V.

Democracy in Present-Day Russia

—27—

Rozzman N. V.

Law Concept in the Russian Federation

—32—

Ishimov I. A.

Classification of Constitutional Obligation of the State

—36—

Brusnitsyna S. V.

Issues of Favorable Environment Constitutional Right
and Environment Protection Constitutional Obligation Ratio

—44—

Kislitsyn V. L.

Justice as the Element of Social Statehood Concept

—51—

Atzhanova Zh. S.

Debating Points in Definition of Constitutional Responsibility Subjects

—54—

Sheryazova A. S.

Provision of State Support for Non-Governmental Organizations:
Practice of Constituents of the Russian Federation

—58—

Mamedov N. F.

On the Competence of Constitutional Court of the Azerbaijani Republic

—62—

Faryma V. I.

Institute of Human Rights Commissioner in the Russian Federation

THEORY OF STATE AND LAW

—66—

Shadrin V. M.

Formation of Analytical Jurisprudence in Russia

—73—

Shumikhina N. O.

Regulatory Legal Act of Local Administration Body and Officer
as the Object of Anti-Corruption Expert Evaluation

5



—75—

Starikov I. V.

USSR Law on Dispossession of the Kulaks

ADMINISTRATIVE LAW

—80—

Brizhanin V. V.

Administrative Regulations of
Governmental Authorities of the Russian Federation

—85—

Demenkova N. G., Ignatova M. S.
“Public Service Employee” or “Official”?

—88—

Beliy A. V.

Issues of Extra-Judiciary Tax Collection

—91—

Makoseychuk T. M.

On Public Service in the Russian Federation
as Administrative-Legal Category

—96—

Bulatov Yu. I.

Receipts of Municipal Units from Local Taxes

CIVIL LAW

—101—

Voennaya T. A.

Incomes of Municipal Units from Local Taxes

CRIMINAL AND LEGAL DOCTRINE

—103—

Kunts E. V.

Motives and Role of Women in Crimes Committed
on the Basis of Ethnic and Religious Conflicts

—107—

Khakimova G. E.

Comparative Analysis of Criminal Law of Some Foreign Countries
Regarding the Issues of Fraud Contro

—111—

Dyachuk N. M.

Conditions of Application of Educational Measures
According to the Criminal Law of Russia and Kazakhstan

—114—

Galiev B. B.

Particular Features of Classification of Lucrative Murders

—119—

Nigmatulina N. G.

“Motivation” of Violence Used by the Subject of Article 156 of RF Penal Code



—123—

Vaganov A. B.

Constitutional and Criminal and Legal Aspects
of Russian Penal System Reformation

—125—

Abramovskaya O. R.

Improvement of Russian Law on Counteracting Corruption
in the Authorities and Regulatory Bodies

—130—

Abramovskiy R. A.

Theft as One of Forms of Nonviolent Stealing
Involving Entry into the House

—134—

Nurmagambetov R. G.

On Some Aspects of Corruption Control in View of Implementation of Decree
of N. A. Nazarbaev, the President of the Republic of Kazakhstan *On Additional Measures for
Tightening of Criminality and Corruption Control and Further Improvement
of Law Enforcement Activity in the Republic of Kazakhstan*, dated April 22, 2009

—138—

Shtefan A. V.

Social Environment and Criminal Behavior of Underages

—143—

Krylov V. A.

Victimological Aspects of Frauds and Prevention of Victim Behavior

—147—

Askarov E. Kh.

According to the Criminal Law of the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation

CIVIL AND CRIMINAL PROCEDURE

—150—

Lorents D. V.

Issues of Foundation for Defense of Possessions

—153—

Kuznetsova E. E.

Legal Norms to Be Used for Hearing the Disputes Connected with
Transfer of Share in the Authorized Capital of Limited Liability Company

ISSUES AND OPINIONS

—156—

Bekmagambetov A. B., Zhmurova E. B.

Some Issues of Exercising of Right to Competent Legal Assistance
by Experience of Law Clinic at the Higher Educational Institution

—160—

Requirements to Articles Submitted for Publication in Issues of Law Magazine

7





КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

В. А. Лебедев, В. В. Киреев

ИДЕОЛОГИЯ СУВЕРЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Рассматриваются основные направления развития идей суверенной демократии в программах политических партий, анализируются проблемы выражения конституционной идеологии в программных целях и задачах партий, наиболее широко представленных в политической сфере современной России.

Ключевые слова: Конституция, идеология, развитие концепции суверенной демократии, приоритеты государства, программы политических партий.

К наиболее сложным проблемам развития партийной системы России следует отнести вопросы идеологии. В концептуальном смысле это связано с общей проблематикой: современным пониманием идеологии, закономерностей ее формирования и общественной ценности, наличием ведущей идеологии общества. В прикладном значении к дискуссионным относятся вопросы идеологической субъектности партий, способности их выражать идеологические представления различных социальных групп, наличие идеологических представлений, объединяющих и разъединяющих политические партии.

Многозначность понятия «идеология» является аксиоматичной. С момента своего возникновения оно приобрело десятки различных значений, стало употребляться для характеристики различных, порой взаимоисключающих друг друга явлений. Автор фундаментального исследования по истории И. Иглетон приводит около 40 дефиниций идеологии, норвежский исследователь А. Нэсс насчитывает свыше

30 определений этого понятия, польский ученый Е. Вятр предлагает многоуровневую типологизацию дефиниций идеологии¹.

В самом общем виде идеология определяется как система взглядов, идей, характеризующих какую-либо социальную группу, класс, политическую партию, общество². Она также рассматривается в виде системы идей и взглядов: политических, правовых, философских, нравственных, религиозных, эстетических, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности, выражаются интересы социальных групп³. При анализе указанных теоретических положений трудно заметить, что идеология является важным признаком, определяющим особенности конкретных политических партий и, соответственно, тех социальных групп, интересы которых они выражают.

Идеи и взгляды, составляющие идеологию политических партий, должны быть системными. Само значение идеологии предполагает ее выражение именно в системном виде, формирующем комплексное видение общественного прогресса. Не могут претендовать на звание идеологии партии те идеи и взгляды, которые неполно, фрагментарно отражают их социальные цели, выраженные в идеологических позициях. Являясь элементом политической системы общества, в своей идеологии политические партии не могут ограничиваться лишь политическими представлениями. Они призваны охватывать самый широкий круг экономических, политических, правовых, философских, нравственных, религиозных,



В. А. Лебедев,

декан юридического факультета Челябинского государственного университета, директор Центра исследований конституционно-правовых проблем суверенной демократии, профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ.

В. В. Киреев,

заведующий кафедрой правового обеспечения хозяйственной деятельности Южно-Уральского государственного университета, первый заместитель директора Центра исследований конституционно-правовых проблем суверенной демократии, доцент, кандидат юридических наук.

эстетических и других партийных идей и взглядов. Естественно, что политические партии не могут охватить весь идеологический спектр, выразить абсолютно все взгляды и идеи всех субъектов — носителей определенной идеологии. Само значение партий для общества, особенности их организации и сущность предполагают суммирование и выражение тех идеологических позиций, носителями которых являются представляемые ими социальные группы. При этом важным показателем идеологической состоятельности партии выступает ее способность обобщать идеологические позиции, которые могут отличаться даже внутри представляемой социальной группы, формулировать их в виде непротиворечивых программных документов и реализовывать в своей повседневной деятельности. Исходя из этих, самых общих исходных позиций, может производиться анализ восприятия и выражения политическими партиями идеологий, представленных в российском обществе.

Российское общество конца XX — начала XXI веков и, соответственно, политические партии не могут отнести себе в заслугу формирование целостных, завершенных и масштабных идей, охватывающих видение социального прогресса. Идеологическая динамика российского общества в целом и сегодня невысока. Крушение идеологии марксизма-ленинизма повлекло за собой становление и укрепление идеологии, которую можно было бы назвать либеральной. Эта идеология и нашла выражение в Конституции 1993 г. Оценивая либерализм как идеологическое выражение свободы, необходимо отметить такую широту охвата Основным Законом основных его идей, что это позволяет говорить об его преимущественно либеральном содержании. Так, ст. 2 Конституции определяет человека, его права и свободы как высшую ценность, ст. 3 закрепляет статус народа как носителя суверенитета и единственного источника власти, ст. 7 выражает основы социального государства, одной из целей которого является свободное развитие человека, ст. 8 — свободу экономической деятельности, ст. 13 декларирует идеологическое и политическое многообразие, ст. 26—28, 32, 34, 37, 44, 45 соответственно закрепляют свободу определения национальной принадлежности и выбора языка, свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства, свободу выезда за пределы государства и возвращения, свободу совести, вероисповедания, свободу собра-

ний, свободу экономической деятельности, свободу труда, свободу творчества, свободу выбора способов защиты своих прав и свобод. Даже такой, не претендующий на системность изложения и полноту охвата перечень конституционных положений, выражающих либеральные ценности, позволяет считать, что Конституция в высокой степени выражает как свободу мышления, идеологическую свободу, так и социальную, политическую, экономическую и творческую свободу — то есть базовые взгляды либеральной идеологии. Однако конституционное закрепление либерализма было весьма далеким от его выражения в реальной российской действительности. В условиях перехода от одной экономической системы общества к другой, ознаменовавшейся, мягко говоря, неоднозначной приватизацией, широким использованием должностного положения для присвоения некогда общенародной собственности, формированием коррупционных связей и возникновением олигархов, либеральная идеология выражала экономическую свободу без справедливости и без равенства возможностей в гигантском дележе собственности. В русле либерализации происходило и восприятие многообразных демократических ценностей, которые, охватывая чрезвычайно широкий круг социальных явлений и процессов, не всегда соответствовали тем условиям, в которых существовало российское общество, его менталитету. Сравнение идеалов свободы и демократии с тем, что российские граждане ежедневно наблюдали вокруг себя, вызвало вполне обоснованное недоверие к основным институтам политической системы, в том числе к государству и политическим партиям. Причем, в наибольшей степени утратили избирателя именно те партии, которые исповедовали либеральную идеологию, занимали правые позиции политического спектра. Утрата ими политических позиций была обусловлена и тем фактом, что либеральная и демократическая риторика широко использовалась зарубежными государствами для оказания давления на Россию в целях получения конкретных экономических и геополитических преимуществ, применялась как идеологическое оружие, направленное на дестабилизацию государства и общества. Хотя и рискованным, но имеющим немало оснований, будет вывод, что США и другие глобальные соперники России приложили все усилия для того, чтобы воспрепятствовать становлению и развитию в ней свободы и демократии, опровергая своими действиями на международной





арене основные либеральные принципы и вводя двойные стандарты. Игнорирование суверенитета государств, использование «права силы», оказание организационной, финансовой, идеологической и иных видов помощи политическим субъектам, готовым отдать свои общества и государства во «внешнее управление», не могли остаться незамеченными со стороны российской общественности. Суммируя эти факты, большинство российских граждан считали правые политические партии иностранным инструментом небескорыстного идеологического влияния на внутренние российские дела, ослабляющим и международные позиции Российской Федерации.

Несмотря на ясно выраженные в Конституции идеи свободы, практические действия государства являлись архаичными и не вполне соответствовали ее либеральному духу. Так, Ю. В. Пуздрач весьма детально и последовательно определил зависимость российской государственности от идей, приемов и методов управления российского самодержавия, к наследию которого он причисляет:

— эпизодические реформаторские революции сверху, которые остаются одним из главных методов преобразования российского государства;

— правосознание носителей государственной власти, во многом основанное на идее, что одно лишь провозглашение того или иного положения в нормативном акте равнозначно утверждению этого положения в жизни. Отсюда вытекает, что отношения между государством и обществом строятся на основе фактического незнания власти имущими подлинной жизни страны и их действий в режиме постепенных уступок обществу;

— неумение и порой явное нежелание носителей государственной власти организовать развитие политической, социальной и экономической сферы в режиме длительной и постоянной эволюции;

— неспособность носителей государственной власти разработать программы реформ на основе отечественной культуры и традиций, с одной стороны, и неготовность общества воспринять заимствованные за рубежом образцы-клоны конституционных документов, стандартов демократии, прав и свобод, организации взаимоотношений между обществом и государством и т. д. — с другой;

— принятая в современной России схема разделения властей, характеризующаяся тем, что федеральный Президент, как глава государства, занимает надстроечное и доминирующее положе-

ние в системе организации и исполнения государственной власти;

— отсутствие упоминания о гражданском обществе в Конституции Российской Федерации;

— охраняемое основополагающее влияние бюрократии на все сферы жизнедеятельности общества;

— лежащее в основе социальной политики современной России перераспределение социально-экономических благ в пользу не просто пожилых, инвалидов или временно не работающих граждан, а в пользу социально неактивной части населения, что можно расценивать как плату за политическую лояльность⁴.

В этих условиях происходило формирование концепции суверенной демократии. Своим происхождением она обязана не обществу, а государству, и представляет собой попытку определения вектора развития России с государственных позиций. В 2005 году термин «суверенная демократия» был использован заместителем руководителя Администрации Президента В. Ю. Сурковым в программном выступлении перед активом партии «Единая Россия». В дальнейшем В. Ю. Сурков неоднократно обращался к содержанию этого термина в выступлениях и публикациях. Многие аспекты суверенной демократии анализировались С. А. Авакьяном, Г. А. Гаджиевым, Б. В. Грызловым, К. И. Косачевым, А. В. Зиновьевым, В. Д. Зорькиным, С. Б. Ивановым, В. Т. Третьяковым, Л. С. Мамутом, М. В. Маргеловым, Т. Я Хабриевой и другими известными политическими деятелями, учеными, публицистами, обсуждались на заседаниях круглых столов, различных экономических и политических форумах. В результате многочисленных и нередко острых дискуссий, подвергаясь критике из-за рубежа, а также правым и левым крылом российской партийной системы, суверенная демократия постепенно приобрела признаки концепции — то есть общего замысла, направленного на формирование конституционно-правовой модели политического режима, основывающегося на независимости российского народовластия и обеспечивающего глобальную конкурентоспособность нашего общества. Соответственно, суверенная демократия оформилась и как идеологическая концепция, то есть совокупность идей и взглядов, выражающих экономическое, политическое, правовое понимание суверенитета и демократии как общественных ценностей, определяющая социальные приоритеты России в период глобализации.

Сегодня преждевременно говорить о том, что концепция суверенной демократии приобрела окончательную завершенность. Однако основные положения, образующие фундамент этой идеологии, являются достаточно ясными. Концепция суверенной демократии обращена непосредственно к российскому народу, поэтому цели, выраженные в концепции суверенной демократии, являются общественными и охватывают не только сугубо государственно-властные, но и самые широкие социальные аспекты. Посредством смыслового сочетания конституционных понятий «суверенитет» и «демократия» рассматриваемая концепция весьма точно выражает те современные базовые приоритеты, воплощение которых в экономическую, политическую, идеологическую практику позволит обеспечить стабильность и развитие российского общества и государства. То есть концепция суверенной демократии не замыкается в рамках собственно суверенитета и демократии, а охватывает самый широкий спектр взаимосвязанных социальных явлений. Так, неконкурентоспособность экономики является серьезнейшей угрозой суверенитету, без справедливого распределения национального продукта, значимого роста благосостояния граждан, формирования среднего класса невозможно становление гражданского общества, действительной и действенной демократии, коррумпированность и слабая эффективность государственных институтов чреваты такими конфликтами между обществом и государством, которые могут быть использованы технологами «оранжевых революций». Ни о каких суверенитете и демократии не следует и рассуждать без анализа морально-нравственных устоев нашего общества, его идеологических представлений. Поэтому, хотя категориальную основу этой концепции составляют именно понятия «суверенитет» и «демократия», ее проблематика далеко выходит за пределы дебатов о содержании и смысловой сочетаемости этих понятий. Вместе с тем следует признать, что и такая смысловая сочетаемость существует. Наблюдая непрекращающиеся попытки построения однополярного мира, развитие глобальных технологий сетевого управления, нетрудно прийти к выводу о том, что исходящее из многообразного взаимодействия понятий «суверенитет» и «демократия» обеспечение независимости власти российского народа и государства выступает политической гарантией движения нашего общества по пути достижения матери-

ального успеха и свободы, неотъемлемым условием установления справедливости в международных делах.

Возможность восприятия и развития идей суверенной демократии различными политическими партиями зависит от отношения к указанной концепции соответствующих социальных групп. Причем, различие мнений по отношению к проблематике данной концепции является закономерным. Те политики и иные общественные деятели, ученые, публицисты, которые признают возможность дальнейшего развития концепции суверенной демократии, в качестве круга проблем, нуждающихся в решении, определяют:

- формирование национальной стратегии, сроки, а также последовательность развития политических ценностных представлений и политических институтов общества;

- дефицит идеологии, возможность сочетания идеологий либерализма и патриотизма, достижение определенной степени общенационального идеологического консенсуса и политической солидарности;

- выявление национальных особенностей демократических государств и неклассических демократий, возможность учета особенностей российского общества при формировании отечественной системы осуществления народовластия; роль государства в формировании гражданского общества, формирование агрегированных критериев оценки происходящих в России политических процессов как демократических либо недемократических, определение роли партии «Единая Россия» в политической системе страны;

- взаимодействие категорий «свобода» и «суверенитет», соотношение государственного суверенитета и территориальной целостности с правами человека и правом нации на самоопределение, возможность ограничения суверенитета в целях обеспечения международной безопасности;

- определение критериев глобальной конкурентоспособности России и основных факторов, способствующих ее развитию, соотношение демократии и экономической эффективности, развитие механизма ответственности должностных лиц государства и преодоления коррупции;

- возможность и степень экономической и иных видов интеграции постсоветского пространства, ценность международно признанных демократических норм как базовых стандартов и возможность создания отечественного эталона демократического развития, приемлемого и





для других государств, развитие взаимопонимания между Россией и странами Запада.

Наличие такого широкого круга взглядов на актуальные вопросы суверенной демократии свидетельствует не только о комплексности концепции, но и чрезвычайно широком масштабе охвата наиболее значимых проблем современного развития России. При этом идеи суверенной демократии подвергаются предметной и конструктивной критике, что позволяет осмыслить дальнейшие направления их развития на объективной, научной основе. Конечно, научная обоснованность идей суверенной демократии не является абсолютным показателем возможности их реализации. По обоснованному замечанию И. Л. Честнова, нормальное функционирование, поддержание целостности социального организма — показатель научности тех концепций, которые применяются на практике (при этом, конечно, следует иметь в виду, что этот конечный результат зависит не только от научной деятельности, но и от всех иных социальных и природных факторов)⁵. Однако без научного анализа идей суверенной демократии, какая-либо практическая отдача от их существования немыслима.

По отношению к концепции суверенной демократии в обществе представлена и безразличная позиция. Иными словами, у определенной политической активной части нашего социума идеи суверенной демократии не вызывают интереса. Можно предположить, что это связано с недоверием по отношению к государственным институтам, негативной оценкой возможности граждан влиять на реальную политику. Не исключено, что обсуждение концепции суверенной демократии воспринимается и как лишенный практической подоплеки теоретический спор, содержанием которого является манипулирование категориями, обозначающими сложные для восприятия социальные процессы, или, того хуже, являющимися идеологической ширмой, прикрывающей неблагоприятные цели и действия политического руководства.

Существует и позиция, заключающаяся в абсолютном неприятии идей суверенной демократии. Необходимо отметить, что представители позиции не выдвинули сколько-нибудь весомых аргументов, обосновывающих вредность рассматриваемой концепции для нашего общества. Эта позиция нашла выражение и в определенной части политических кругов Запада и зарубежной прессы. Зачастую она сопряжена с откровенным нежелани-

ем понимать проблемы России. При этом вопросы независимости российского народовластия нередко трактуются с позиций двойных стандартов, с применением идеологических стереотипов и шаблонных пропагандистских приемов. Зачастую концепция суверенной демократии критикуется только за то, что она исходит от государства. На самом деле, это не является ни недостатком, ни достоинством. Любая концепция, в том числе и созревшая в кремлевских кабинетах, имеет право на существование и оценку обществом с позиций ее полезности.

Не менее деструктивным является и безоглядное восхваление этой концепции, которое выглядит как откровенная пропаганда, апеллирует не к разуму, а к чувствам и не имеет ничего общего с реальным анализом ее потенциала. Случается, что концепции приписываются те качества, которыми она не обладает и не может обладать по определению. Так, суверенная демократия как политический режим является не национальной идеей, а лишь инструментом, разрабатываемым как средство и необходимое условие ее реализации. Если же говорить о национальной идее как таковой, то представляется, что ее формирование возможно в гуманистической плоскости, т. е. с позиций развития экономического, политического, духовного развития человека, личности, в свою очередь являющегося предпосылкой для прогресса общества в целом, становления «гуманистической России». При этом государственная власть, различные государственные институты играют инструментальную роль в процессе достижения такой цели. Если в нашей стране удастся создать предпосылки для создания гуманистического общества и гуманистического государства, то смеем предположить, что их развитие как раз и будет той национальной идеей, которая будет формировать облик России в глобальном масштабе, выражать ее привлекательность и обеспечивать международную конкурентоспособность российского гражданства.

Вместе с тем следует признать, что принципиальные начала суверенной демократии воплощаются в реальных государственных приоритетах, среди которых в разное время указывались: 1) построение сильного государства, прочной федерации; 2) необходимость приобретения властью морального права требовать соблюдения установленных государством норм, приобретение доверия граждан к государству, 3) защита экономических интересов государства, предприятий и

граждан, обслуживание интересов российской экономики, работа на конкурентоспособность России во всех смыслах этого слова; 4) развитие с опорой на нашу самобытность, на собственные силы; 5) определение собственной дороги к строительству демократического, свободного и справедливого общества и государства; 6) построение сильной страны не вопреки мировому сообществу, а вместе с ними; 7) развитие чувства ответственности предпринимателей, властных структур, всех граждан перед страной; 8) превращение России в страну с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией, в которой в полной мере будут обеспечены права человека, гражданские и политические свободы. Указанные приоритеты вполне соотносимы с ценностными представлениями народа и национальными интересами. Следует согласиться с утверждением, что национальные ценности, составляющие основу духовного развития нации, отражают своеобразие и самобытность российского общества, качественную определенность мировоззренческих ориентиров россиян, особенности экономического, социально-политического и культурного развития народов России. Они являются наиболее стабильными элементами национальной системы. Жизненно важные национальные интересы представляют собой совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности, общества, государства⁶. Приоритеты государства в значительной степени совпадают не только с национальными ценностями и интересами, но и с основными идеями суверенной демократии. Значительное совпадение государственных приоритетов с идеями суверенной демократии не является удивительным, поскольку первоначальный источник у них один. Между тем это порождает серьезные идеологические проблемы. В частности, велик риск безосновательного возведения текущей государственной политики, с ее несомненными достоинствами и серьезными недостатками, в ранг идеологии, объединяющей все слои общества. Причем этот риск связан с деятельностью на идеологическом поле политической партии «Единая Россия». В литературе безосновательно отмечено, что поначалу «Единая Россия» всячески откращивалась от идеологии. Раздавались даже хорошо аргументированные мнения, что, мол, время классических

идеологий безвозвратно прошло и наступила пора «конкретных дел», по которым и нужно оценивать деятельность политической организации. Однако появление после II съезда партии Манифеста «Единой России» вернуло партию на столбовую дорогу политического развития. «Единая Россия» провозгласила себя «партией национального успеха», для достижения которого необходима «объединенная воля всего российского народа, должно быть предпринято самое мощное в истории страны коллективное усилие... Усилие, достойное побед в двух Отечественных войнах. Сопоставимое с прорывом в космос». Цель такого усилия — «превращение России в один из мировых центров политического и экономического влияния, культурного и нравственного притяжения», «прорыв к новым рубежам развития, утверждение нового качества жизни и безопасности»⁷. Идеология «государственного действия» или «практического результата» может быть позитивной только в том случае, когда мотивы действий государства будут для граждан прозрачными, а практические результаты очевидными и ощутимыми для нашего многонационального народа. Опасность для суверенной демократии заключается в возможном ее превращении в идеологию «государственного действия», устранении из ее содержания реформаторских и стратегических целей, оправдании любых действий и недостатков государственных институтов.

Совершенствование концепции суверенной демократии без обоснования общественных и государственных механизмов ее воплощения в жизнь возможно только в качестве некоего набора абстрактных идеологем. Причем всегда сохраняется угроза использования ее идеологического содержания только лишь в качестве инструмента манипуляции общественным сознанием. Сама возможность дальнейшего развития идеологии суверенной демократии сопряжена с рядом серьезных проблем. Первая из них заключается в безосновательном (учитывая его исторический опыт в области «социалистической демократии» и «демократического централизма») недоверии общества ко всяким производным от термина «демократия». Вторая — в некой дезактуализации самого термина «суверенная демократия» для органов государства. В определенной степени это связано с позицией действующего Президента РФ Д. А. Медведева, который, будучи первым вице-премьером Правительства РФ, в интервью главному редактору





журнала «Эксперт» заявил: «Если к слову “демократия” приставляются какие-то определения, это создает странный привкус. Это наводит на мысль, что все-таки речь идет о какой-то иной, нетрадиционной демократии»⁸. Впоследствии в программной статье «Россия, вперед» 10 сентября 2009 г.⁹ Президент РФ несколько скорректировал свою позицию, указав, что: «Российская демократия не будет механически копировать зарубежные образцы. Гражданское общество не купить за иностранные гранты. Политическую культуру не переделать простым подражанием политическим обычаям передовых обществ... Только наш собственный опыт демократического строительства даст нам право утверждать: мы свободны, мы ответственны, мы успешны». Даже принимая во внимание этот факт, а также сообщение секретаря Президиума Генсовета «Единой России» В. Володина о том, что неотъемлемой частью программных документов «Единой России» является тезис о суверенной демократии¹⁰, определенная утрата политического интереса к этой концепции налицо. В той же степени явным сегодня является и отсутствие какой-либо иной идеологии, сравнимой по масштабам с идеями суверенной демократии. Причиной этому являются не только издержки выстраивания идеологии «сверху». Гораздо более важным является тот факт, что идеология суверенной демократии основывается на категориях «суверенитет» и «демократия», ценность которых для российского народа никто не сможет доказательно подвергнуть сомнению, и степень единства общества в позитивной оценке этих качеств очень высока. По этому коренному идеологическому вопросу особых расхождений между политическими партиями нет. Но оценки взаимодействия суверенитета и демократии как инструментов, позволяющих обеспечить развитие общества, не только не совпадают, но и попросту отсутствуют.

Думается, что недооцененным со стороны политических партий, в том числе «Единой России», остался и реформаторский потенциал концепции суверенной демократии. Этот потенциал заключается в том, что на основе рассматриваемой идеологии возможен переход от государственно-бюрократического режима, существующего в России в настоящее время, к режиму, который можно было бы назвать суверенной демократией. Соответственно, такой шаг предполагает расставление иных идеологических акцентов. Само понятие «суверенитет» в большей

степени связывалось, да и в настоящее время связывается, с государством и независимостью его во внешней политике. Однако более важным, базовым является понимание суверенитета как независимости власти многонационального народа Российской Федерации. Именно этим свойством народа определяется полнота суверенитета государственного. Само наличие государственного суверенитета Российской Федерации обусловлено существованием независимой (в том числе от своего государства как организации публичной власти) власти российского народа. Конечно, такая независимость не означает провозглашения анархии и не предполагает перехода к государственному безвластию. Народовластие не может быть доведено до абсурда посредством вынесения любого решения на всенародное обсуждение. Это не только неэффективно, но и невозможно. В любых, а особенно в современных, геополитических условиях необходимость существования крепкого и эффективного государства неоспорима. В конце концов, свойства государства, его функции, эффективность государственного механизма являются критериями цивилизованности общества, его политической развитости. По верному замечанию П. И. Симуш, постиндустриальные реалии ставят перед верховной властью главную цель — сочетать два вида творческой деятельности: сохранение и созидание общественных ценностей¹¹. Но государство не может подменять собой общество, так как в этом случае оно превращается в инструмент реализации интересов государственных служащих, небескорыстно сросшихся с теми бизнес-структурами, которые получают от этого «сотрудничества» экономические преференции. Единственный выход видится в формировании (развитии?) механизмов, которые позволяли бы обеспечить контроль народа за государством, эффективное выражение первенства независимой власти народа в самом устройстве публичной власти. Именно это будет означать суверенную демократию в России и демократический суверенитет российского государства.

Основываясь на указанных выше положениях, можно сделать обобщающие выводы, характеризующие современное состояние идеологии суверенной демократии:

1. Концепция суверенной демократии была выдвинута не обществом, а государством, и выражает его понимание средств и способов укрепления и развития России;

2. Суверенная демократия является общим замыслом, направленным на формирование независимости российского народовластия и международной конкурентоспособности нашего общества;

3. Как идеология, суверенная демократия представляет собой совокупность идей и взглядов, выражающих экономическое, политическое, правовое понимание суверенитета и демократии как общественных ценностей, определяющая социальные приоритеты России в период глобализации;

4. Сегодня идеология суверенной демократии не является окончательно сформировавшейся и завершённой, при этом велик риск ее превращения в идеологию «государственных действий», «практического результата» и изъятия из ее содержания реформаторских идей;

5. Без идеологического обоснования общественных и государственных механизмов ее воплощения в жизнь концепция суверенной демократии способна превратиться в набор нежизнеспособных абстрактных идеологем;

6. В последний период отмечается определенная дезактуализация государством идеологии суверенной демократии без выдвижения каких-либо значимых идеологических альтернатив;

7. Реформаторский потенциал идеологии суверенной демократии, заключающийся в обосновании перехода от государственно-бюрократического режима к режиму независимого народовластия, остался недооцененным как со стороны «Единой России», так и других политических партий.

Эволюционное преобразование существующего режима в режим суверенной демократии, базирующейся на приоритете народного суверенитета и независимости народовластия зависит от деятельности тех политических партий, которые способны выразить эти ценности и приоритеты именно как интересы российского общества. Но и это возможно только при условии системного изложения и обогащения идей суверенной демократии в программных документах, посредством выражения партийного видения механизмов их реализации.

Одной из существенных характеристик идеологии суверенной демократии, позволяющих использовать ее взгляды при определении программных целей и задач политических партий, является конституционность. Другими словами, суверенная демократия — это конституционная идеология, выражающая и конституционный, то есть политико-правовой, потенциал

российского общества. Конечно, конституционность программ политических партий является необходимым условием их существования. Тем не менее идеологический потенциал Конституции в программах политических партий сегодня представлен чрезвычайно слабо. Ключевыми для понимания проблем конституционно-правового выражения идеологии суверенной демократии являются ст. 1, 3 и 13 Конституции. Согласно ст. 1 Конституции необходимым признаком нашего государства является его правовой характер. И этот признак в определенной мере можно отнести к желаемым, а не к фактически существующим. Такая ситуация обусловлена противоречиями, свойственными государственно-бюрократическому режиму. Одним из них выступает коллизия между установлениями нормативных правовых актов и политической целесообразностью, использованием административных ресурсов, политическими действиями на внеконституционном поле. Опирирая выраженными в ст. 3 Конституции правовыми категориями, концепция суверенной демократии приобретает характер конституционно-правовой идеи, становится элементом конституционализма. С позиций понимания суверенной демократии как объединяющей идеологии наиболее проблемным является содержание ст. 13 Конституции, и, в частности, положение о том, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Может ли идеология суверенной демократии приобрести такие антиконституционные черты? Прежде всего считаем необходимым отметить, что в существовании государственной идеологии нет ничего негативного, более того, она необходима не только для его бытия, но и для выражения взглядов общества на устройство и направления развития государства. Однако необходимым признаком государственной идеологии является ее производность от идеологии конституционной. Именно формирование государственной идеологии является, по нашему мнению, одним из важных критериев выполнения Конституцией идеологической функции. В действующей Конституции настолько широко и детально выражены многообразные демократические идеи, что конституционную идеологию России можно в обобщенном виде назвать идеологией демократии. Если принять за аксиому то, что всенародное голосование 12 декабря 1993 г., посредством которого была принята Конституция, адекватно выразило идеи и взгляды народа, то за-





кономерен вывод о том, что демократическая конституционная идеология широко поддерживается гражданами России, а сама демократия является их наиболее фундаментальной ценностью. По этой причине российское государство не может существовать без идеологии демократии. В противном случае оно утратило бы право именоваться демократическим и превратилось бы в антиконституционную организацию. При этом далеко не факт, что конституционная идеология и идеология государственная всегда фактически совпадают. С прикладных политико-правовых позиций та идеология, которую фактически исповедует государство как организация, подлежит сверке с конституционной идеологией, затрагивая самые широкие сферы выражения народовластия. Выявленные противоречия позволяют выдвигать в адрес государства обвинения в отступлении от требований Конституции. Что касается используемого в ст. 13 Конституции термина «устанавливаться», то базовые, принципиальные положения идеологии демократии уже установлены российским народом посредством принятия Конституции, обладающей высшей юридической силой. Таким образом, Конституция является основной формой установления и выражения базовых демократических взглядов и идей российского народа, фундаментом формирования и критерием конституционности государственной идеологии.

Вместе с тем конституционная категория «демократия» может быть по праву отнесена к числу оценочных понятий. Если по поводу необходимости демократии как таковой в обществе нет существенных разногласий, то взгляды и идеи, выражающие содержание, а также механизмы народовластия, у различных социальных групп могут не совпадать. Восприятие идеологических представлений групп населения программными документами политических партий и является средством развития идеологии демократии, механизмом выражения представленного в обществе многообразия демократических идей. Тем не менее даже демократическая идеология, являющаяся обязательной для государства, для общества обязательной быть не может. В обществе могут существовать носители либеральной, консервативной, коммунистической, анархической, националистической и других идеологий — пока такие идеи не выражаются в противоправных действиях, они имеют право на существование. Любая попытка формирования

идеологии, обязательной для общества, является движением к тоталитаризму и прямой угрозой демократии.

Приведенные выше суждения в полной мере применимы к формированию идеологических представлений не только о народном и государственном суверенитете, но и к их объединению в виде идеологии суверенной демократии. Учитывая то, что суверенная демократия является конституционной идеологией, ее развитие представляет собой определенный риск с позиций понимания риска как соотношения между предполагаемыми благами и потерями. Благом может выступать ее использование обществом для развития российской демократии, к возможным потерям следует отнести установление идеологии суверенной демократии в качестве общеобязательной идеологии. В последнем случае она утратит право называться суверенной демократией и может быть с полным правом поименована как идеология «суверенной бюрократии».

Каким же образом соотносятся идеология суверенной демократии и проблемы совершенствования программ политических партий? Такое, едва ли не кощунственное формулирование вопроса на первый взгляд выглядит как попытка навязывания партиям определенной идеологии. На самом деле это далеко не так. И речь идет не о призыве к включению в эти основополагающие партийные документы идей суверенной демократии, а об общем подходе к развитию самой концепции программ политических партий. Сегодня трудно сделать вывод о том, что такая концепция является завершенной. Согласно п. 1 ст. 22 ФЗ «О политических партиях», политическая партия должна иметь программу, определяющую принципы деятельности политической партии, ее цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач. О важности таких программ свидетельствует и содержание п. 4 ст. 3, а также п. 2 ст. 22 указанного закона, определяющих, что цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе, а также обязывающих партию представлять в федеральный уполномоченный орган в течение месяца после их внесения все изменения и дополнения, вносимые в программу.

С позиций общей теории идеологическая платформа партии должна быть:

- ориентирована на избирателя;
- понятна общественным институтам и другим игрокам общественно-политического поля;
- оригинальным, четким и ясным выражением программы целей и действий,

которая и отличает данную партию от всех остальных партий¹². Обобщение содержания программ партии «Единая Россия»¹³, Коммунистической партии Российской Федерации,¹⁴ Либерально-Демократической партии России,¹⁵ Российской объединенной демократической партии «Яблоко»,¹⁶ партии «Патриоты России»,¹⁷ партии «Справедливая Россия»,¹⁸ партии «Правое дело»¹⁹ позволяет сформировать, может быть, небесспорное, видение некоторых общих проблем этих документов.

Представляется, что для программ этих политических партий характерна прежде всего недостаточная сбалансированность ценностей личности и государства. Оперирование терминами «поколение», «общество», «народ», «конкретный человек», «государство» применительно к ценностям и целям, предполагает определение круга ценностей каждого из указанных субъектов, выявление общих ценностей и противоречий в ценностных установках, программное выражение модели того механизма, который позволит если не преодолеть такие противоречия, то существенно их сгладить. Малоперспективным для современного российского общества представляется обращение к ценностным представлениям потенциальных избирателей путем провозглашения таких целей, как: «обеспечение достойной жизни»; «формирование общества здоровых, образованных, материально обеспеченных людей»; «достижение интеллектуального, культурного и экономического лидерства страны» и т. п. Перегруженность программных документов, публикаций в периодической печати, публичных выступлений членов партии такими общими фразами не способствует их позитивному восприятию. Так или иначе, все партии призывают к достижению этих благ, отличаясь друг от друга лишь предлагаемыми способами воплощения их в реальность. Актуализация партиями таких, в общем-то правильных, целей в современном российском обществе возможна только посредством: 1) выдвижения конкретных, потенциально достижимых стандартов «достойной жизни» и других подобных идеалов; 2) характеристики факторов, которые способствуют и препятствуют их реализации; 3) определения системы действий, которые необходимо предпринять, с указанием конкретных сроков их совершения.

В той же степени для программ указанных политических партий свойственны неконкретное выражение государственно-властных обязательств, нечеткое и бессистемное определение механизмов

достижения властных приоритетов. Обязательства, направленные на обеспечение информационной открытости власти, гражданского контроля над бюрократией, эффективности государственного управления, общественного доверия к институтам власти, независимости суда, правоохранных органов, рассматривающих защиту прав и свобод граждан в качестве своей главной задачи, формирование социалистических общественных отношений, обеспечение властью потребностей людей, бескомпромиссная борьба с коррупцией, создание социально ответственной власти, отвечающей требованиям открытого и справедливого общества, доступность власти на местах для граждан, причем власти прозрачной и эффективной, не допускающей разбазаривания средств и отстаивающей интересы простых людей, содержатся в программах разных партий. Объединяет их то, что все они являются лишь благими пожеланиями, в которых пропаганды больше, чем конкретики. Даже встречающиеся в программах конкретные предложения о принятии нормативных правовых актов, могущих способствовать достижению этих целей, являются внесистемными и вызывают обоснованное сомнение в возможности их реального влияния на общественно-политическую практику. Это суждение в полной мере относится и к партийному моделированию государственных и других институтов политической системы общества, выдвижению властных приоритетов.

Схожей проблемной гранью программных положений политических партий является отсутствие конкретики и определенной степени достижимости экономических целей, отсутствие приоритетов в соотношении экономического развития человека и экономического развития государства, фрагментарное выражение взглядов на экономические механизмы формирования гражданского общества. Характеризуя экономические цели, программы политических партий провозглашают необходимость «повышения конкурентоспособности экономики», «инновационного пути развития», «обеспечения нового качества жизни граждан путем продолжения реализации приоритетных национальных проектов, дальнейшего и значительного повышения заработной платы, пенсий и стипендий, оказания помощи гражданам в решении жилищной проблемы», «осуществления срочной программы мер по борьбе с бедностью, введения государственного контроля над ценами на товары первой необходимости», «создания





условий для развития малого и среднего предпринимательства», «создания эффективной многоукладной экономики», «преодоления ничем не обоснованного социального и имущественного неравенства», «применения стратегии “выравнивания возможностей” в интересах общества в целом и отдельных категорий граждан, ущемленных в своих экономических интересах», «развития внутреннего спроса как главного фактора диверсификации и модернизации экономики, роста отечественного производства», «предсказуемости, четкости и прозрачности государственного регулирования в экономической сфере, гарантии равных условий для ведения бизнеса для всех вне зависимости от форм собственности, постепенный уход государства из тех сфер экономики, где его участие не является обязательным или необходимым», «передачи незаконно приватизированной собственности ее законным владельцам — народу и государству», «развития инфраструктуры рынка, повышения мобильности финансовых ресурсов, ресурсов труда и капитала», «создания и поддержания равновесия между степенью открытости экономики и интересами отечественных производителей». Перегруженность программ партий подобными декларативными положениями очевидна. Незавершенными выглядят программные положения, касающиеся взаимосвязи политики и экономики, нерешенным остается вопрос о том, какие экономические шаги собираются предпринять политические партии для того, чтобы гражданское общество в России действительно состоялось.

Недостаточная конкретность и невысокая информативность многих положений программ политических партий в свою очередь обуславливают невозможность либо необъективность выработки критериев эффективности достижения партиями как промежуточных, так и стратегических программных целей, неопределенность сроков, либо такую долгосрочность выполнения обещаний, которая едва ли может быть воспринята всерьез. Кроме того, многие партии занимаются самовосхвалением. Как самореклама, вызывающая сомнения в ее обоснованности, выглядит использование в программах выражений: «уверенно реализует курс», «удалось навести порядок в стране», «партия сумела добиться», «благодаря инициативам и настойчивости фракции партии», «всегда говорит правду о положении дел в стране», «партия — основа для формирования ответственной демократической оппозиции, содержательной демократи-

ческой альтернативы авторитарному режиму», «мы любим наше Отечество, чтим его историю и традиции, отстаиваем коренные интересы всего российского народа, стараемся защитить каждого гражданина», «мы — партия людей, которые могут сами строить свою судьбу, людей различных профессий и социальных групп, знающих себе цену и занимающих активную жизненную позицию».

Все это выражается на фоне не критически позитивной оценки текущей государственной политики со стороны доминирующей партии, снижающей ее прогрессивный потенциал, откровенной эксплуатации со стороны политических партий достоинств и недостатков прошлого, причем достоинства, иногда весьма причудливо, увязываются с партийными целями, а усугубление недостатков прошлого приписывается политическим конкурентам. Думается, что отмеченные недостатки идеологического выражения целей, задач и действий партий свидетельствуют не только об их недостаточной зрелости, но и о наличии проблем в динамике развития в обществе масштабных и системных идеологий, соответствующих вызовам современности. Этот вывод справедлив и по отношению к развитию идеологии суверенной демократии. Однако исходя из основных положений этой далеко не устоявшейся и незавершенной концепции можно попытаться определить основные направления совершенствования программ политических партий.

Представляется, что программные положения политических партий можно было бы улучшить посредством углубления таких их свойств, как: 1) адресность (т. е. программа партии должна быть обращена непосредственно к народу как источнику власти); 2) целевой характер (цели партии должны рассматриваться как общественные, гуманистические, и системно охватывать не только властные, но и другие социальные аспекты); 3) выражение социальных ценностей и приоритетов (исходя из того, что базовым приоритетом является развитие личности, при этом деятельность государственных институтов должна рассматриваться как инструмент, обеспечивающий социальный прогресс, и укрепление государства должно рассматриваться только в контексте развития личности и общества); 4) наличие стратегической технологии (т. е. выражение взглядов на национальную стратегию, последовательность, сроки, механизмы и промежуточные результаты достижения стратегических целей); 5) выражение идеологического консен-

суса и политической солидарности, непротиворечивое объединение идеологий либерализма и патриотизма; 6) определение национальных особенностей России как факторов, обуславливающих формирование отечественной системы осуществления такого народовластия, которое может быть приемлемо и для других государств; 7) выражение взглядов на роль российского государства в формировании гражданского общества, видение механизмов, которые позволяли бы обеспечить контроль народа за государством, выражение первенства независимой власти народа в самом устройстве публичной власти; 8) определение факторов, способствующих развитию глобальной конкурентоспособности России; 9) моделирование механизма ответственности высших должностных лиц государства перед обществом и преодоления коррупции; 10) выражение реформаторского потенциала — т. е. возможность и способность партии проводить дальнейшие социальные преобразования.

Не исключено, что сама концепция программ политических партий может быть детализирована и уточнена, в том числе и посредством совершенства-

ния законодательства, регулирующего их деятельность. Согласно требованию ст. 22 ФЗ «О политических партиях» политическая партия должна иметь программу, определяющую принципы деятельности политической партии, ее цели, задачи, а также методы реализации целей и решения задач. Несложно заметить, что степень конкретизации целей и задач, а также методов законодателем никак не обозначена. В этих условиях возможно определение и обоснование критериев соответствия программ партий самим целям их существования как политических субъектов. Иначе в существующих условиях трудно обеспечить гражданам возможность осознанно поддерживать ту или иную партию, используя ее как инструмент выражения своей политической воли, как адекватное средство представления своих интересов в органах государственной власти и органах местного самоуправления. И после выработки указанных критериев, обсуждения их политическим, научным, экспертным сообществом возможно внесение соответствующих изменений в п. 1 ст. 22 ФЗ «О политических партиях».

Примечания

¹ Словарь философских терминов / науч. ред. проф. В. Г. Кузнецов. — М. : ИНФРА-М, 2004. — XVI. — С. 184—185.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская АН.; Российский фонд культуры. — 3-е изд., стереотипное. — М. : АЗЪ, 1996 — С. 231.

³ Большой иллюстрированный словарь иностранных слов: 17 000 сл. — М. : АСТ; Астрель; Русские словари, 2002. — С. 287.

⁴ Пуздрач Ю. В. Становление конституционализма в России (теоретический и исторический аспекты развития российской государственности) : автореф. ... дис. докт. юрид. наук. — Саратов, 2001. — С. 8.

⁵ Честнов И. Л. Актуальные проблемы теории государства и права. Эпистемология государства и права : уч. пособие. — СПб. : Общество «Знание», 2004. — С. 20.

⁶ Лутовинов В. И., Анастасин А. В., Киселев Е. А. Национальные интересы Российской Федерации в начале XXI века // Власть. — 2003. — № 4. — С. 3.

⁷ Романенко Л. М. Фаза стабильности по-российски // Власть. — 2004. — № 7. — С. 7.

⁸ Медведев Д. Для процветания всех надо учитывать интересы каждого. PRO суверенную демократию : сб. / сост. Л. В. Поляков. — М. : Европа, 2007. — С. 217.

⁹ См. <http://www.kremlin.ru/news/5413>.

¹⁰ См. <http://www.edinros.ru/text.shtml?10/2959,110027>.

¹¹ Симуш П. И. Идея единоличной власти в России: авторитарный синдром или... // Власть. — 2004. — № 7. — С. 54.

¹² Основы теории политических партий : уч. пособие / под ред. С. Е. Заславского (авторы главы М. А. Бударагин (совместно с А. Ю. Ашкеровым и М. В. Жаровым). — М. : Европа, 2007. — С. 87.

¹³ Принята VIII Съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» 1 октября 2007 года, г. Москва. — <http://www.edinros.ru/rubr.shtml?110099>.

¹⁴ <http://kprf.ru/party/program/>

¹⁵ <http://www.ldpr.ru/partiya/prog/>

¹⁶ <http://www.yabloko.ru/Union/program.html>

¹⁷ <http://www.patriot-rus.ru/#partyProgramm>

¹⁸ http://www.spravedlivo.ru/information/section_11/section_99/

¹⁹ <http://pravoedelo.ru/index.php?q=node/1242>.



Н. В. Николаева

СУВЕРЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ И ПОЛИТИКА

N. V. Nikolaeva

SOVEREIGN DEMOCRACY AND POLITICS

В свободном демократическом обществе народ выступает субъектом политической власти, а институты гражданского общества — основными средствами ее осуществления. Политика — широкое по объему и сложное по содержанию явление и понятие. Её можно кратко определить как стратегический курс развития страны. Поэтому политические аспекты реализации концепции суверенной демократии зависят от степени развития политических отношений, политической системы общества в целом и характеризуют эффективность норм Конституции и текущего законодательства, определяющих правовое положение различных политических институтов, а также необходимость их изменения. Понятие «политика» в теории государства определяется как отношения между классами, нациями, большими социальными группами, проявляющимися в определенной деятельности определенных социальных институтов¹. Производный от категории «политика» термин «политическая система» выражает одно из фундаментальных понятий отечественной государственно-правовой доктрины и охватывает значимые аспекты взаимодействия общества и государства. Политическая система общества обладает системными характеристиками, причем количество элементов такой системы относительно ограничено. Характер внутренней организации политической системы показывает, что каждый из ее элементов находится в связи с другими, и степенью упорядочения этих связей обусловлена эффективность функционирования системы в целом. При этом значение термина «политическая система» в наиболее общепринятом в правоведении и политологии смысле раскрывается через осуществление политических функций государственными и негосударственными социальными институтами². Функции политической системы охватывают весьма широкий спектр направлений деятельности, к основным из которых относятся определение политических целей и приоритетов, политико-территориальная консолидация общества, обеспечение выражения политической воли народа, опре-

деление форм и способов политической деятельности, выработка политической идеологии в целом. Следует учитывать, что функциям политической системы свойствен определенный динамизм, причем, в зависимости от содержания этапа развития определенного общества, отдельные функции политической системы могут быть более значимыми для общества. Поэтому концепция суверенной демократии предполагает не только анализ существующей политической системы, но и выявление тех функций, которые позволяют обеспечить выражение народовластия в независимой деятельности российского государства.

Существенным признаком функционирования политической системы являются ее возможности. В литературе выделяются экстрадициционная и регулирующая возможности политической системы. Экстрадициционная возможность политической системы связана с ее способностью извлекать из гражданского общества природные и человеческие, интеллектуальные и физические ресурсы. Это — политическое рекрутирование (посредством выборов в органы представительной власти, привлечения на государственную и военную службу, в партийный аппарат и других способов вовлечения людей в сферу политики), экспортно-аналитическое обслуживание политических структур, налогообложение, спонсорская поддержка и другие механизмы пополнения бюджета институтов политической системы. По сути, дела политическая система существует постольку, поскольку общество поставляет ей свои ресурсы. Регулирующая возможность политической системы заключается в ее способности управлять, регулировать, координировать поведение индивидов и групп, воздействовать на гражданское общество. Осуществляется она как мерами прямого принуждения — через законы, распоряжения, приказы, так и через косвенные механизмы регулирования цен и заработной платы, обработку общественного мнения, установление размеров процентных ставок на кредиты и налогообложение³.

Для функционирования политической системы также немаловажным является применение принципа разделения власти. Закрепленное в Конституции раз-

20

Конституция,
государство и общество



Н. В. Николаева,
преподаватель кафедры права ГОУ ВПО
КФ «ЧелГУ»

деление власти имеет ярко выраженные особенности, причем, эти особые черты обусловлены спецификой развития российского общества. Как указывает М. Н. Марченко, национальная специфика, равно как и факторы, влияющие на процесс применения теории разделения властей, в той или иной стране обуславливаются особенностями развития данной страны, характером и уровнем развития ее государственного механизма, экономики и общества⁴. Переходный характер российской политической системы, острая политическая борьба, предшествовавшая принятию Конституции, безусловно являлись определяющими факторами для формирования существующей системы государственной власти. Воплощение принципа разделения власти в значительной степени обусловлено российскими представлениями о развитии государственности и формировании сильной централизованной власти. Причем полномочия такой власти должны быть строго регламентированы в Конституции и не должны нарушать принципа разделения властей⁵. Проблема сильной централизованной власти сегодня — это в значительной степени проблема конституционного статуса Президента РФ и его взаимоотношения с Федеральным Собранием, Правительством и судебной властью. В системе органов государственной власти глава государства занимает особое место, и это место весьма сложно определить с позиций теории разделения власти. Показательно, что специалисты в области конституционного права поразному определяют предусмотренную Конституцией форму правления: от парламентской до суперпрезидентской. Очевидно, форма правления в России может эволюционировать в сторону любой из этих крайних позиций, и политическая практика постоянно демонстрирует попытки изменения ее конфигурации⁶. Отмеченные автором особенности формы правления прямо связаны с эффективностью конституционной модели разделения власти. Наличие таких полярных мнений свидетельствует о том, что конституционные критерии разделения парламентской и суперпрезидентской форм правления, по крайней мере в отечественном правоведении, не являются окончательно определенными.

В прямой связи с рассматриваемой проблемой находится и проблематика сбалансированности власти. В конституционно-правовых и политологических исследованиях давно и устойчиво употребляется термин «система

сдержек и противовесов». Этот термин применяется для характеристики взаимоотношений различных ветвей власти с позиций баланса их властных полномочий, политического уравнивания друг друга и, в итоге, обеспечения устойчивости и эффективности государственной власти. Решение вопроса об изменении конституционного подхода к разделению власти предполагает определение: 1) понятия конституционной системы «сдержек и противовесов»; 2) основных признаков конституционной системы «сдержек и противовесов»; 3) механизма реализации этой системы; 4) возможности ее совершенствования. С этих позиций к наиболее проблемным аспектам следует отнести: 1) конституционное понимание народовластия как основы разделения власти; 2) причины нарушения принципа разделения власти; 3) фиктивность или реальность самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, причем власть может быть формально самостоятельной и в случае минимума властных полномочий одной ветви власти и максимума — другой; 4) так как судебная власть представляет собой инструмент разрешения конфликта, основная проблема разделения властей — это разграничение полномочий между законодательной и исполнительной властью, определение места президента в системе органов власти; 5) необходимость и эффективность принудительного воздействия органов одной ветви власти на органы другой ветви власти, в том числе возможность роспуска; 6) пределы системы сдержек и противовесов и выход за пределы этой системы. Однако при самой действенной системе сдержек и противовесов принцип разделения властей имеет два существенных порока, негативно сказывающихся на деятельности всего государственного механизма: 1) деятельность государственных органов без опоры на широкие слои населения; 2) неспособность парламента влиять на процессы исполнения принимаемых законов⁷. Отмеченные недостатки проявляются и на конституционном уровне.

Движение нашего общества и государства по пути суверенной демократии — это еще и социализация существующего политического курса, а, следовательно, и развитие социальной роли президентской власти. Известно, что Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности,



обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции). В указанной статье президент рассматривается в качестве гаранта именно государственного суверенитета. Однако в ст. 3 Конституции носителем суверенитета является многонациональный народ России. Так как суверенитет государства произведен от народного суверенитета, то президент обязан, прежде всего, принимать меры по охране именно народного суверенитета и выступать гарантом выражения его в демократических процессах. Такой подход предполагает гарантирование президентом социальных обязательств государства, что, в свою очередь, позволяет говорить о возможности конструирования механизма особой

социально-политической президентской ответственности перед народом.

На основе этих теоретических посылок можно структурировать общую политическую проблематику концепции суверенной демократии.

В частности, с позиций демократического содержания, эффективности воздействия и социальной приоритетности нуждаются в исследовании: 1) функции, которые позволяют обеспечить выражение народовластия в независимой деятельности российского государства; 2) система и структура конституционных норм, определяющих политическую систему российского общества; 3) конституционный статус Президента РФ; 4) механизм разделения власти в государстве.

Примечания

¹ Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. — М. : Юрайт-М, 2001. — С. 97.

² Теория государства и права: уч. пособие. — Вып. 2. (Автор темы А. Б. Венгеров) — М. : Юрист, 1994. — С.58; Черданцев А. Ф., Указ соч. — С. 98; Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : для вузов. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Спарк, 2004. — С. 146; Политология : энциклопедический словарь / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. — М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. — С. 273; Чудинова И. М. Основы политологии : уч. пособие. — Красноярск : КГПУ, 1995. — С. 134.

³ Шабров О. Ф. Политическая система: демократия и управление обществом // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 123.

⁴ Марченко М. Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11. Право. — 1994. — № 4. — С. 20.

⁵ Рябинин Н. А. Преемственность государственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2001. — С. 21—22.

⁶ Варламова Н. В. Конституционный строй России: нормативная модель и политическая реальность. Тезисы выступления // Конституционно-правовая реформа в современной России : мат-лы научно-практической конференции // Государство и право. — 2000. — № 5. — С. 92.

⁷ Сырых В. М. Указ. соч. — С. 50.



С. В. Поваляев

ДЕМОКРАТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

S. V. Povalyaev

DEMOCRACY IN PRESENT-DAY RUSSIA

Рассматриваются особенности института демократии в современной России, а также условия и факторы, влияющие на его становление и развитие.

Ключевые слова: демократия, политический режим, демократическое, правовое государство.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация является демократическим, правовым государством. Демократическим странам присущи такие черты, как: разделение властей, политический и идеологический плюрализм, выборность, сменяемость и подотчетность государственных органов народу, независимость суда, решение вопросов большинством голосов и т. д.

За развитием российской демократии пристально следят, наблюдают с разных позиций, по-разному оценивают. Так, С. А. Киреева определяет действующий политический режим в России как переходный¹. В. С. Нерсесянц — как сочетание элементов авторитаризма с либерализмом². М. В. Баглай — как политический центризм³. В. Е. Гулиев характеризует современный российский политический режим как либерально-демократический, подверженный авторитарным тенденциям и склонный к репрессивно-антиправовым явлениям⁴. В. Н. Синюков указывает на неустойчивость современной российской политической системы, ее зависимость от теневого бизнеса и исполнительных структур, на непомерную политизированность властей, включая судебную, сосредоточение реальных полномочий в Администрации Президента РФ, неэффективность контрольных функций законодательных органов и др.⁵ Руководитель отдела специальных программ Института социальных систем Д. В. Бадов недостатком современной политической системы считает то, что существующая конституционная система власти в стране базируется на одном принципе — существует всеисильная президентская власть, а все остальное видоизменяется в соответствии с ее целями и задачами. Разделение и баланс властей в Основном законе не выстроены, механизм спокойной смены власти в нем не заключен. Смена

власти, смена президента страны при действующей Конституции всегда будет иметь тенденцию превращаться в стихийное бедствие, а не в обычную политическую практику, поскольку гарантией стабильности и нормального политического развития являются не закон и процедура, а неформальные договоренности элитных групп и поведение личностей — как действующего главы государства, так и его преемника. А эти вещи малоустойчивы⁶. Не случайно отдельные авторы подчеркивают, что для российской политической действительности сегодня характерно глубинное неприятие властью демократических институтов наряду с демагогией и лозунгами о демократии (примеры тому — сужение права на референдум, парламент превратился в дорогостоящий законоутверждающий орган при Президенте РФ)⁷.

Секретарь политсовета СПС Н. Стариков считает, что нынешний режим основан на насилии, слегка прикрытом фиговым листком демагогии, лишен тех фундаментальных институтов, что обеспечивают стабильность в развитом обществе — существования различных партий в равных условиях, свободных средств массовой информации, гражданского контроля над армией и спецслужбами, профессиональных ассоциаций, отстаивающих социальные интересы как работников наемного труда, так и предпринимателей, и др.⁸

Критика демократии в России, а в некоторых случаях и непризнание таковой отдаст инфантильностью упования надеющихся увидеть в реальном облике пока что лишь обретающего под собой собственную почву молодого государства, исчерпывающий набор точных признаков зрелых государств демократически-правового типа — государств, которые имеют за своими плечами позитивный опыт длительной общественно-исторической эволюции, соответствующие устойчивые традиции общезжития, высокий уровень социокультуры и т. д. Это только в древнегреческой

Сергей Владимирович Поваляев,
аспирант кафедры теории государства и права
и конституционного права Челябинского государственного университета.

23

Конституция,
государство и общество





мифологии Афина — богиня мудрости и справедливой войны — рождается из головы Зевса сразу в полном боевом вооружении.

При нынешней обстановке правильнее говорить об успехе первых, быть может не совсем уверенных, шагов. Достигнутый и сохраняющийся в процессе обретения опыта успех очевиден: создание и взросление ключевых институтов демократического правового государства. Разумеется, с признанием того, что впереди еще большой и нелегкий путь к достижению цели. Возникающие неудачи обусловлены в первую очередь тем, что темпы развития деятельности стороны российского государства не соответствуют динамике его институциональной стороны.

В природе демократически-правовых институтов нет предпосылок для появления на свет сугубо отрицательных вещей, таких, как преступность, злоупотребление властью, бюрократизм, разгильдяйство и бесхозяйственность, настроения иждивенчества, вспышки ксенофобии и т. д., и т. п. Более того, именно эти институты создают максимально благоприятные организационные условия для энергичной борьбы с ними. Тем не менее в социокультуре, в повседневной жизнедеятельности современного общества они (упомянутые сугубо отрицательные вещи) реально присутствуют и ощущимо болезненно дают себя знать. Из-за них деформируется состояние Российского государства, весьма негативно воздействуют они на его облик. Нужны непрерывные и притом утроенные усилия для того, чтобы всеми законными и нравственно оправданными средствами распознавать, подавлять и минимизировать столь опасные социальные дисфункции⁹.

Вопрос же, однако, заключается в том, кто, когда и где доказал, что наличие демократии, бытие демократически-правовых институтов абсолютно несовместимы с преступностью, корыстолюбием чиновников, всяческими формами девиантного поведения законнепослушных граждан. Кажется, такого рода доказательства нет. Оно вообще немислимо, поскольку объективно (нравится нам это или нет) демократически-правовые институты и всевозможные социальные дисфункции — разнотелные явления, хотя и не разделенные стеной. Располагаются они в разных сферах жизни общества. Ошибочно думать, что они либо предполагают, либо начисто исключают друг друга. Зато есть основания с сожалением заявлять, что в определенных пределах возможно их параллельное

существование. В свете сказанного объяснимо жесткое неприятие частых высказываний по поводу того, что «Россия не справилась с демократией», что в ней произошел «политический откат» и «вырождение российской демократии уж не вызывает сомнений»¹⁰. Есть, однако, и колеблющиеся, которые озабочены тем, «приживется ли демократия в России»¹¹.

С такими суждениями нельзя согласиться, на это есть ряд причин. Первая причина: авторами этих высказываний недостаточно рассматриваются и тонко улавливаются как все модусы бытия государства, так и все перипетии движения сверхсложного социального организма, коим является современное государство (государственно-устроенное общество), остается без должного внимания своеобразие их стыковок и несопадений. Помимо этого данное умонастроение грешит еще и в том плане, что демократически-правовое редуцируется в нем чаще всего к определенным приемам осуществления публично-властных полномочий должностными лицами государства, госслужащими. Короче говоря, такое пасмурно-упадническое умонастроение, выражающие его предвзятые односторонние суждения отмечены печатью упрощенчества, противоположенного теоретическому дискурсу. Вторая причина: предвзятые односторонние высказывания провоцируют кризис понимания особенностей нынешней российской государственности. Их (высказываний) объяснительные возможности более чем сомнительны, ибо делаются они с позиций, которые исключают научный, конкретно-исторический анализ. Что фактически происходит? Заранее конструируется единственно чаемый идеал: мысленный сплав сверхзавышенных нетерпеливых ожиданий-мечтаний и некоторых пристрастно подобранных признаков современной западной демократии. Потом этот идеал с упорством, достойным лучшего применения, начинают сравнивать с нашей политической действительностью. Итог такого сравнения неизбежен и предсказуем. Идеал остается сияющим своей непорочностью, действительность принижена, посрамлена. Она посрамлена за то, что не есть безупречное эмпирическое воплощение вымышленного утопического идеала. Информационная ценность подобного сорта сравнений ничтожна¹².

Разумеется, надо ведать о том, каковы мировые стандарты современной правовой демократии, принимать их в расчет в теории и на практике. Но в неизмеримо

большей степени объективная, достоверная оценка нашей политической действительности совершенно обязательно требует сопоставления последней с непосредственно предшествовавшей ей десятки лет советско-коммунистической, политической и «правовой» действительностью.

Становление российской демократии, по нашему мнению, вовсе не триумфальный марш, это длительный процесс, сопряженный с громадными усилиями, необходимыми для преодоления массы трудностей самого разного свойства и масштаба.

Собственный отечественный опыт, весь опыт мирового общественно-политического развития недвусмысленно подсказывал россиянам вариант правильного решения. Их усилиями оно состоялось. Искомым и найденным типом новой, зарождавшейся на рубеже 90-х гг. XX в. российской государственности стало демократическое правовое государство.

На каких условиях зиждется и какие конкретные черты приобретает возникающее в России демократическо-правовое государство? А. Торкунов полагает, что характер и некое выражение лица этого государства определяют два равнозначимых начала¹³.

Первое начало — приблизительно одинаковое для всех современных развитых цивилизованных стран принципы организации и функционирования государства. Равенство всех перед законом и судом; равенство прав и свобод человека независимо от пола, расы и национальности, языка, происхождения, конфессии, имущественного и должностного положения, образования и др. Периодически организуемые свободные и честные выборы, проводимые на основе всеобщего избирательного права посредством тайного голосования. Разделение властей, т.е. функциональное и институциональное разграничение и кооперирование публично-властных полномочий между органами государства. Обязанности, лежащие на каждом конкретном человеке, в отношении других людей и того общества, к которому он принадлежит.

Второе начало — национально-исторические и социокультурные особенности России в их оригинальности, самобытности, преломленные в политической и правовой сферах. Оригинальность, самобытность таких особенностей неоспоримы.

Политическая мудрость заключается еще и в том, чтобы уметь находить и поддерживать баланс, разумное сочетание указанных двух равнодостоинных начал:

общих, примерно одинаковых для всех современных цивилизованных стран стандартов организации и функционирования государства и национально-исторической и социокультурной специфики России.

Нужно сказать и о том, что от состояния базовой демократии, или низовой, как ее еще называют, зависит уровень демократической зрелости конкретной страны. Это тот фундамент, на который опирается вся конструкция демократического государства, та основа, которая формируется самостоятельно, а не по желанию или указке сверху. Хотя несомненно, что создание благоприятных условий может способствовать более успешному становлению и развитию базовой демократии в отдельной стране. Вместе с тем при отсутствии стремления к такому развитию со стороны самой низовой демократии либо вообще при ее отсутствии как заметного явления общественной жизни вряд ли возможно ожидать, что государственная или иная опека способны пробудить базовые элементы демократии. Таким образом, следует исходить из того, что успех развития демократии в стране зависит прежде всего от самих граждан, от их желания быть свободными и равноправными, строить на демократических основах свою жизнь. И конечно, это зависит и от того, имеются ли хотя бы какие-то основные условия для проявления общественных устремлений и свобод в той или иной стране, например те же выборы, свобода слова, собрания и т. д. Иначе говоря, демократия возникает тогда, когда объективные факторы совпадают с субъективными, причем без всякого внешнего на то давления. Лишь в этом случае демократия вообще и гражданское общество в частности будут реальными, а не мнимыми, имеющими лишь внешние атрибуты явлениями¹⁴.

В современном мире люди, безучастные к положению дел в своем собственном государстве, не поддерживающие и не защищающие его, не прилагающие никаких осмысленных усилий для упрочения его демократически-правовых институтов, ввергают себя (вольно или невольно) в состояние хаоса и произвола. В основном из-за их апатии государство оказывается слабым, становится попросту никудышным.

Закон любой человеческой деятельности: результат всегда в решающей степени зависит от совокупности тех методов и средств, которые были применены в ходе ее (деятельности) осуществления. Соответственно, грамотное и заинтересованное использование всеми российскими



гражданами норм, приемов, конструкций, установлений демократического и правового характера в процессе идущего государственного строительства, создания

новой системы законодательства будет иметь своим результатом возведение в нашем государстве прочного здания современной развитой демократии.

Примечания

¹ Киреева С. А. Политический режим как элемент формы государства (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов : СГАП, 1997. — С. 20.

² Нерсесянц В. С. Общая теория государства и права. — М., 1999. — С. 256.

³ Баглай М. В. Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал российского права. — 2003. — № 11. — С. 17.

⁴ Гулиев В. Е. Протодемократическая государственность: актологическая феноменология отчуждения // Право и политика. — 2001. — № 5. — С. 5—6.

⁵ Синюков В. Н. Россия в XXI веке: пути правового развития // Журнал российского права. — 2000. — № 11. — С. 12.

⁶ Бадов Д. В. Будет ли жизнь после 2008 года? // Независимая газета. — 2005. — 18 окт.

⁷ Лучин В. О., Боброва Н. А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. — 2003. — № 10. — С. 29.

⁸ Старииков Н. Объединенные демократы: стратегия победы // Независимая газета. — 2005. — 27 сент.

⁹ Мамут Л. С. Демократическое правовое государство в России: проблемы становления // Журнал российского права. — 2006. — № 12.

¹⁰ Шевцова Л. Как Россия не справилась с демократией: логика политического отката // «Pro et Contra». — 2004. — № 3. — С. 36.

¹¹ Ясин Е. Приживется ли демократия в России? — М., 2006.

¹² Мамут Л. С. Указ. соч.

¹³ Торкунов А. Российская демократия и современное глобальное управление // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. — 2006. — № 1(10). — С. 22.

¹⁴ Гаврилова И. Н. Проблемы государства и базовой демократии // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 11.



Н. В. Ройзман

КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

N. V. Roizman

LAW CONCEPT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Концепция закона — это сформулированные разработчиками идеи относительно: 1) предмета регулирования законодательного акта; 2) экономических, социальных, политических и иных последствий его принятия; 3) тех изменений, которые произойдут в системе права в результате принятия закона; 4) действия будущего закона во времени, в пространстве и по кругу лиц. Естественно, что эти идеи должны быть научно обоснованы, подтверждаться историческими примерами, нередко — зарубежным законодательным опытом. Источником идей зачастую служит правоприменительная практика. «В широком плане концепция представляет собой последовательно развиваемую, взаимосвязанную цепь рассуждений, которые подкреплены теоретическими аргументами и доказательствами, взятыми из реальной жизни...»¹.

Важнейшая составляющая концепции — точно определенный предмет регулирования законопроекта. Предмет закона определяется путем диалектического познания от общего к особенному и единичному. Общим для любой группы законов является то, к какой сфере — частно-правовой или публично-правовой — они относятся. В качестве особенного следует рассматривать конкретную отрасль законодательства, в рамках которой принимается закон. Единичное же — это предмет самого законодательного акта, подготавливаемого разработчиками, охватывающий подинститут или подотрасль законодательства².

Не менее важно спрогнозировать те изменения в социально-политической, экономической сферах общественной жизни, которые повлечет за собой принятие разрабатываемого закона. В расчет должны приниматься не только факторы объективного характера (состояние экономики, расстановка политических сил и т. п.), но и факторы субъективные — нравственные, религиозные, этнические. Нередко общество может быть попросту

не готово к принятию того или иного закона (даже если с профессиональной точки зрения он необходим), если он кажется людям несправедливым, ненужным, реакционным. Не учитывать при творчестве общественного мнения, общественного сознания нельзя. Достаточно вспомнить приобретший уже нарицательное наименование «122 закон» — Федеральный закон 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 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»³.

Но законодатель не может полностью и во всем идти на поводу у «широких масс», значительная часть которых отличается, к сожалению, обыденным уровнем правосознания, а нередко — правовым нигилизмом. Кроме того, обыденное правосознание лишено внутреннего единства и противоречиво.

Очевидно, что широкомасштабные исследования общественного мнения стоит проводить тогда, когда речь идет о разработке законов, способных существенно затронуть интересы всего населения. В случаях же, когда на повестке стоит выработка законодательного акта со специальным предметом (а таких большинство), полезней выяснить прежде всего мнение специалистов — теоретиков и практиков — в той сфере общественной жизни, отношения в которой призван регулировать будущий закон.

Концепция законопроекта должна определять и те изменения, которые претерпит система права в результате принятия нового закона.

Во-первых, здесь нужно сразу определить, какие нормативные правовые акты необходимо изменить, отменить либо

Наталья Владимировна Ройзман,
к. ю. н., ст. преподаватель кафедры теории государства и права и конституционного права Челябинского государственного университета.





принять (издать) в связи с введением нового закона в действие. Для устранения множественности норм законодательства по одним и тем же вопросам и упорядочения правового регулирования субъекту права законодательной инициативы при работе над законопроектом, который вносится данным субъектом в Государственную Думу, следует готовить предложения по приведению действующих актов федерального законодательства в соответствие с вновь принимаемым законодательным актом. Такие предложения готовятся в виде перечня актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона (далее — перечень). В законодательной практике положения о признании законодательных актов утратившими силу, их приостановлении, изменении, дополнении в связи с принятием нового законодательного акта могут оформляться и приниматься в виде отдельного соответствующего закона. В законодательной практике нередки случаи, когда эти положения включаются в текст вновь принимаемого законодательного акта в виде его отдельных соответствующих норм. Перечень должен быть юридически обоснованным и исчерпывающе полным с тем, чтобы не был упущен ни один акт, противоречащий новому акту, в связи с которым составляется перечень, и чтобы не был включен для признания утратившим силу ни один акт или его часть, сохраняющие свое значение. В перечень в виде самостоятельных пунктов должны включаться как основной акт, так и акты, которыми в его текст были внесены изменения и дополнения. В случае неоднократного изменения редакции какого-либо акта (либо его структурной единицы) в перечень включаются в виде самостоятельных пунктов все пункты об этом, в том числе и промежуточные, изменявшие редакцию. Акты, содержащиеся в перечне, располагаются в хронологическом порядке по дате их подписания и могут иметь порядковую нумерацию. В пределах одной и той же даты подписания акты располагаются в соответствии с их регистрационными номерами. При включении каждого акта в перечень должны быть приведены его данные и реквизиты, необходимые для однозначного понимания вносимых изменений. При оформлении актов в перечне обязательно указываются вид акта, дата подписания акта, его регистрационный номер, наименование, а также источник его официального опу-

бликования. Включению в перечень для признания утратившими силу подлежат не только акты, которые действовали до принятия нового акта, но также акты по данному вопросу, которые фактически ранее утратили силу, либо поглощены последующими актами, однако не были признаны утратившими силу в установленном порядке. В перечень не включаются акты (нормы) временного характера, срок действия которых истек.

Во-вторых, следует тщательно выявить возможность возникновения коллизий в результате принятия нового закона. Это возможно тогда, когда уже существуют законы с близким предметом регулирования (например, о разных видах налогов) либо когда на основе уже существующего закона общего характера разрабатывается закон с более узким предметом регулирования.

Наконец, при выработке концепции должен быть решен вопрос о действии будущего закона во времени, в пространстве и по кругу лиц. Особенно важной представляется проблема придания тому или иному закону обратной силы.

Таким образом, получается, что «концепция» является достаточно широким и в значительной степени оценочным понятием. При ее изложении необходимо представить практически все другие документы, перечисленные в части 1 статьи 105 Регламента. Поэтому, на наш взгляд, термин «концепция» следует исключить из Регламента.

Требования к оформлению законопроекта сформулированы в «Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов». Также при внесении законодательной инициативы следует руководствоваться «Сборником образцов документов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который был разработан Правовым управлением Аппарата Государственной Думы.

Законопроект должен иметь наименование, которое в краткой форме определяет предмет его законодательного регулирования. Наименование законопроекта о внесении изменений и (или) дополнений в соответствующие законы должно точно отражать содержание этого законопроекта.

Основной структурной единицей законопроекта является статья, которая имеет номер, обозначаемый арабской цифрой, содержание и может иметь наименование, соответствующее содержанию излагаемых в статье норм. Статья может иметь части или пункты и подпун-

кты. Части статей нумеруются арабскими цифрами. Пункты и подпункты статей нумеруются арабскими цифрами, причем пункты нумеруются арабскими цифрами со скобкой, а подпункты — буквой со скобкой. Статьи законопроекта могут быть объединены в главы, нумеруемые арабскими цифрами и имеющие наименование, соответствующее содержанию излагаемых в главах норм. Главы могут быть объединены в разделы, нумеруемые римскими цифрами и имеющие наименование, соответствующее содержанию излагаемых в разделах норм. Разделы могут быть объединены в части, имеющие нумерацию (например — Часть первая, Часть вторая). Нумерация статей, глав, разделов и других структурных единиц законопроекта должна быть сквозной.

Законопроекты о внесении изменений и (или) дополнений в соответствующие законы должны состоять из статей, пунктов и подпунктов статей, при этом статьи не имеют наименования. Внесением изменений следует считать: замену слов (цифр); исключение слов, предложений или абзацев; новую редакцию структурной единицы закона; пересчет частей статьи закона; приостановление действия; продление действия. Внесением дополнений следует считать: дополнение структурной единицы статьи закона новыми словами (цифрами); дополнение структурных единиц закона. Изменения и (или) дополнения всегда вносятся только в основной акт. Вносить изменения и (или) дополнения в основной акт путем внесения изменений и (или) дополнений в акт, его изменяющий и (или) дополняющий, недопустимо. Изменения и (или) дополнения в обобщенной форме (в том числе замена понятий и терминов «по тексту») не допускаются.

На титульном листе текста законопроекта, вносимого в Государственную Думу, должен быть указан субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект. Существующая в Государственной Думе практика позволяет после внесения законопроекта в Государственную Думу, до принятия законопроекта Государственной Думой в первом чтении, изменять состав субъектов права законодательной инициативы по законопроекту. Согласно «Порядку изменения данных о составе субъектов права законодательной инициативы и текстов законопроектов», согласованному с Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, включение нового субъекта права законодательной инициативы в состав

инициаторов законопроекта осуществляется на основании его письма, в котором указано о согласовании данного вопроса с субъектами права законодательной инициативы, внесшими законопроект, направленного на имя Председателя Государственной Думы до принятия законопроекта Государственной Думой в первом чтении. Исключение из состава инициаторов законопроекта осуществляется на основании письма соответствующего субъекта права законодательной инициативы, направленного на имя Председателя Государственной Думы до принятия законопроекта Государственной Думой в первом чтении, о снятии (отзыве) своей фамилии с законопроекта.

Ст. 106 Регламента Государственной думы предусматривается, что непосредственно в текст подготовленного к внесению в Государственную Думу законопроекта могут быть включены следующие положения:

а) о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона.

Срок и порядок вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации определены ст. 11, 12 и 13 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Поэтому в тексте вносимого в Государственную Думу проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не следует повторять положения о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Только в исключительных случаях представляется возможной практика вступления в силу федеральных законов со дня их официального опубликования. При решении вопросов о сроке вступления в силу федеральных законов следует исходить из п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 803 «О совершенствовании организации исполнения федеральных законов»⁴, согласно которому при подготовке проектов заключений, офици-



альных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, внесенным иными (кроме Правительства Российской Федерации) субъектами права законодательной инициативы, федеральные органы исполнительной власти соотносят сроки вступления в силу федеральных законов

со временем, необходимым для подготовки соответствующих правовых актов Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, и при необходимости включают соответствующие положения в проекты заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации.

Примечания

¹ Воеводин Л. Д. Указ. соч. — С. 18.

² Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р. Ф. Васильев. — М., 2000. — С. 86.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 35. — Ст. 3607.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 46. — Ст. 4582.



И. А. Ишимов

КЛАССИФИКАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВА

I. A. Ishimov

CLASSIFICATION OF CONSTITUTIONAL OBLIGATION OF THE STATE

В статье дается краткое обоснование необходимости углубленного исследования такого социально-политического феномена, как конституционные обязанности государства. Проводится развернутый анализ классификации конституционных обязанностей государства по различным основаниям, с приведением конкретных примеров.

Ключевые слова: исследование классификации конституционных обязанностей государства является необходимым условием для их полного и всестороннего изучения.

Можно выделить общие и специальные конституционные обязанности государства, активные и пассивные, внутригосударственные и внешнеполитические, обязанности, исключительно направленные на реализацию прав и свобод человека (гражданина), и обязанности, не имеющие к ним прямого отношения, обязанности по обеспечению личных прав и свобод человека (гражданина) и обязанности в экономической, политической, социальной, культурной и других областях, обязанности в отношении собственности, труда, образования, жизни и здоровья человека (гражданина) и др., обязанности Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, судебной власти (судей), органов прокуратуры, обязанности, закрепленные в Конституции РФ, и обязанности, закрепленные в федеральных конституционных, федеральных и иных законах, обязанности Российской Федерации и обязанности ее субъектов, обязанности перед народом, перед политическими и иными ассоциациями и общественными формами власти, перед личностью.

В первом десятилетии XXI века, когда в России активно развиваются демократические принципы и идеалы, совершенствуются экономические, социальные и политические основы общества, к правам и свободам человека постепенно начинают относиться на должном уровне. Эти процессы, в свою очередь, влекут за собой пересмотр взглядов и на обязанности государства, вызывая расширение их круга и углубление их материального содержания.

Иван Андреевич Ишимов,
аспирант Челябинского государственного университета по специальности 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право.

Так, в обнародованной 10 сентября 2009 года статье «Вперед, Россия» Президент Российской Федерации Д. А. Медведев подробно изложил первоочередные цели и задачи, стоящие перед государством в обозримом будущем, достижение и решение которых потребует от последнего исполнения целого ряда обязанностей. Это обязанность обновлять и совершенствовать политическую систему, поощрять и стимулировать научно-техническое творчество, формировать защитный механизм по борьбе с коррупцией, включающий в себя создание современного и эффективного суда, нормальных условий работы для действующего правоохранительного корпуса. Обязанность замедлить и остановить негативные демографические тенденции, стимулировать рождаемость, повысить эффективность социальной сферы, улучшить качество медицинского обслуживания, бороться с пандемией алкоголизма, развивать физическую культуру, массовый спорт, обеспечить безопасность на дорогах и производстве, укреплять взаимосвязи и взаимодействия с другими странами¹.

Выполнение государством своих обязанностей служит неперемным условием для реализации личностью своих прав и свобод, сохранения существующего государственного строя и в целом сформированной государственности.

Таким образом, в науке конституционного права как научной области познания изначальных, основополагающих связей между государством, обществом и личностью исследование феномена обязанностей государства имеет такое же решающее значение для наиболее полного представления сложной картины взаимодействия субъектов конституционно-

31

Конституция,
государство и общество





правовых отношений, что и познание иных традиционно исследуемых указанной наукой социально-политических феноменов.

Очевидно, что конституционные обязанности государства, будучи закрепленными в Основном законе, являются основными, главными государственными обязанностями, поскольку в них отражены первоочередные требования, предъявляемые к государству относительно его истинного предназначения, невыполнение которых ведет к утрате легитимности власти и, как следствие, распаду самого государства.

В самом общем виде можно сказать, что конституционными являются те обязанности государства, которые прямо закреплены в Конституции или логически вытекают из ее положений. Так, например, выявить наличие конституционных обязанностей у государства возможно и через закрепленные в Конституции и законах права личности, поскольку каждому такому праву личности должна соответствовать определенная обязанность государства.

Развивая сущность конституционных государственных обязанностей, невозможно полно раскрыть их систему и глубоко проникнуть в их содержание без проведения анализа классификации указанных обязанностей, оснований для которой в силу многоплановости этого явления может быть достаточно.

Так, в зависимости от степени общности различают общие и специальные конституционные обязанности. В качестве примера общей обязанности можно привести вытекающие из ч. 1 ст. 20 и ч. 1 ст. 22 Конституции РФ обязанности государства гарантировать и обеспечить каждому право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Данные обязанности носят общий характер, т. к. направлены на реализацию прав всех и каждого.

В то же время из Конституции можно вывести обязанности государства не только в отношении всех без исключения лиц, но и обязанности перед отдельными группами, категориями людей (специальные обязанности). Так, Конституция РФ, указывая в ч. 1 ст. 38, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства, возлагает тем самым на последнее соответствующую обязанность по защите интересов определенных групп людей, образующих в своей совокупности указанные социальные институты. Примером специальной обязанности также могут служить положения ч. 2 ст. 48 Конституции РФ, закрепляющих право каждого

задержанного, заключенного под стражу, обвиняемого в совершении преступления, пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения, поскольку оговаривают обязанность государства гарантировать перечисленным лицам их право на пользование квалифицированной юридической помощью.

Разумеется, что закрепленные в ст. 31, 32, 33 и ч. 1 ст. 36 Конституции РФ права граждан (право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме и др.) тоже предполагают наличие у государства определенных специальных обязанностей перед ними, как отдельной категорией людей.

По своему характеру все конституционные обязанности государства можно разделить на активные (связанные с необходимостью совершить положительные действия) и пассивные (закрывающиеся в воздержании от совершения нежелательных действий).

Предоставляя в ст. 28 каждому свободу слова и вероисповедания, Конституция РФ одновременно возлагает на государство обязанность не вмешиваться в очерченные границы автономии индивида, давая последнему возможность самостоятельно определиться со своими внутренними убеждениями (пассивная обязанность). В то же время из положений указанной статьи можно вычленить обязанность государства оградить предоставленную индивиду свободу слова и вероисповедания от покушения на нее со стороны других лиц, т. е. предпринять необходимые меры, обеспечивающие реализацию указанной свободы (активная обязанность).

Пассивные обязанности всегда выражаются бездействием государства, а активные — наоборот предполагают проведение государством различных мероприятий, будь то оказание необходимого содействия в реализации прав личности, их защиты или осуществление деятельности, непосредственно направленной на регулирование общественных отношений и поддержание сложившегося государственного строя. Ярким примером активных обязанностей являются выведенные Конституционным Судом РФ из содержания ст. 8 Конституции РФ, гарантирующей единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, под-

держку добросовестной конкуренции, свободу экономической деятельности, обязанности государства по созданию единого экономического пространства, единого рынка, поддержке конкуренции и пресечению монополистической деятельности².

По сфере реализации государством своих конституционных обязанностей их предлагается делить на внутригосударственные и внешнеполитические обязанности. Внутригосударственные обязанности проявляются исключительно в пределах территории Российской Федерации, вызваны необходимостью регулирования складывающихся по поводу осуществления государственной власти внутри страны различных отношений. Из Конституции РФ можно вывести достаточное количество примеров внутригосударственных обязанностей, таких, как гарантировать право граждан участвовать в управлении делами государства, гарантировать каждому социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, право на образование (ст. 32, 39, 41, 42, 43 Конституции РФ) и др.

Внешиполитические обязанности государство реализует за пределами своей территориальной юрисдикции. К указанным обязанностям Б. С. Эбзеев, в частности, относит обязанности государства перед народом по обеспечению его суверенитета, проведению политики мира, упрочения международной безопасности и широкого международного сотрудничества³. В качестве примера можно привести вытекающую из ст. 61 Конституции РФ обязанность Российской Федерации гарантировать своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Все более актуальными в последнее время становятся возложенные на государство обязанности, связанные с проведением мероприятий по нераспространению ядерного оружия и снижению риска неблагоприятных техногенных изменений климата.

Взяв за основу деления наличие взаимосвязи между обязанностями государства и правами человека, конституционные обязанности государства можно разграничить на две группы: обязанности, исключительно направленные на реализацию прав и свобод человека и гражданина, непосредственно вытекающие из них, и обязанности, не имеющие к ним прямого отношения. Учитывая, что действующая сегодня Конституция РФ — это своеобразный итог демократических поисков определения достойного ме-

ста человека в Российском государстве и современном мире, в ней закреплено большинство обязанностей, относящихся к первой группе.

Несомненно, указанная в ст. 2 Конституции РФ обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина является основной, первостепенной его обязанностью, вобравшей в себя всю суть демократических принципов и идеалов. Указанная обязанность — своего рода фундамент, на котором строятся все остальные обязанности данной группы, содержащиеся преимущественно в главе 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина».

Что же касается обязанностей государства, не имеющих прямого отношения к правам и свободам человека и гражданина, то данные обязанности отражены в Конституции РФ в сравнительно небольшом количестве. Так, ч. 4 ст. 3 Конституции РФ возлагает на Российскую Федерацию обязанность преследовать по закону захват власти или присвоение властных полномочий, ч. 3 ст. 4 — обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории. Данные обязанности не имеют прямого отношения к правам и свободам человека и гражданина, поскольку их государство исполняло всегда, даже когда о правах и свободах вообще не шло никакой речи. Эти обязанности перманентны любому государству с момента его возникновения и в числе прочих обязанностей данной группы образуют (определяют) его существо.

Не нашли своего непосредственного закрепления в Конституции РФ такие внутренне присущие государству обязанности, как осуществление правотворчества, применение наказания к различного рода нарушителям. Несмотря на это, указанные обязанности имеют место быть и также сопровождают всякое государство на протяжении всей его истории.

В зависимости от материального содержания и с учетом сфер проявления конституционные обязанности государства делятся на обязанности по обеспечению личных прав и свобод человека и гражданина, а также обязанности в экономической, политической, социальной, культурной и других областях.

Ст. 23 Конституции РФ, закрепляя право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, обязует государство тем самым обеспе-





чить реализацию указанных личных прав человека.

К обязанности государства в экономической области можно отнести обязанность, вытекающую из положений ст. 34 Конституции РФ, по обеспечению права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Принимая во внимание положения ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, на государство возлагаются обязанности по охране труда и здоровья людей, установлению гарантированного минимального размера оплаты труда, государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты, обеспечению государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитию системы социальных служб. Указанные обязанности государства охватывают социальную сферу.

Обязанности государства в политической области выражаются в виде обеспечения реализации прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, отправлении правосудия и др. (ч. 2 и 5 ст. 32 Конституции РФ).

В ст. 43, 44 Конституции РФ гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, а также свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, что означает возложение на государство соответствующих обязанностей в культурной области обеспечить исполнение указанных гарантий.

Учитывая объекты, на которые воздействует государство в ходе исполнения своих обязанностей, среди последних можно выделить обязанности в отношении жизни и здоровья человека и гражданина (ст. 20, 21, 41 Конституции РФ), обязанности в отношении собственности (ст. 35, 36 Конституции РФ), обязанности по отношению к личным убеждениям человека и гражданина (ст. 28, 29 Консти-

туции РФ), обязанности в отношении труда (ст. 37 Конституции РФ), образования (ст. 43 Конституции РФ) и др.

Если учесть, что свое непосредственное выражение обязанности государства, в конечном счете, находят в лице государственных органов и должностных лиц, которые и принимают в реальной жизни конкретные решения, все конституционные государственные обязанности могут быть представлены как обязанности Президента РФ, Правительства РФ (его министерств, ведомств и других федеральных органов исполнительной власти), Федерального Собрания РФ (депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации), судебной власти (судей), органов прокуратуры.

В зависимости от вида нормативного документа, в котором закреплены обязанности, их можно подразделить на обязанности, закрепленные в Конституции РФ, и обязанности, закрепленные в федеральных конституционных, федеральных и иных законах. По схожему принципу А. М. Лебедев предлагает в своем диссертационном исследовании делить конституционные обязанности государства на прямые и косвенные («латентные», скрытые)⁴.

Исходя из федеративного устройства государства, можно выделить обязанности Российской Федерации и обязанности субъекта Российской Федерации.

Существенное научное и практическое значение, по мнению Б. Ф. Эбзеева, имеет деление конституционных обязанностей государства с учетом управомоченных лиц, субъектов социальных и правовых притязаний на обязанности перед народом, перед политическими и иными ассоциациями и общественными формами власти, перед личностью⁵.

Как видно, конституционные обязанности государства это действительно сложное, многоплановое явление, с присутствием ему особой спецификой, познание которой является необходимым условием для выработки действенных мер, обеспечивающих эффективность и совершенствование конституционно-правового механизма исполнения российским государством своих обязанностей.

Примечания

¹ Медведев Д. А. Вперед, Россия // Российская газета. — 2009. — 11 сент.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе», определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2000 г. № 237-0 «По запросу Арбитражного суда Костромской области о проверке конституционности положений

абзаца третьего статьи 12 Закона Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» //СЗ РФ. — 1997. — № 11. — Ст. 1372; ВКС. — 2002. — № 4.

³ *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. — М. : Норма, 2008. — С. 102.

⁴ *Лебедев А. М.* Конституционный статус субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 14.

⁵ *Эбзеев Б. С.* Указ. соч.



С. В. Брусницына

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И КОНСТИТУЦИОННОЙ ОБЯЗАННОСТИ СОХРАНЯТЬ ПРИРОДУ И ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

S. V. Brusnitsyna

ISSUES OF FAVORABLE ENVIRONMENT CONSTITUTIONAL RIGHT AND ENVIRONMENT PROTECTION CONSTITUTIONAL OBLIGATION RATIO

В статье исследуется соотношение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и установленной Конституцией РФ обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. В процессе исследования анализируется нормативно закрепленное и научное определение права на благоприятную окружающую среду, его структура как субъективного права, юридическая природа, а также рассматривается понятие и содержание конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду.

Ключевые слова: экологические права, право на благоприятную окружающую среду, благоприятная окружающая среда, экологические обязанности, обязанность сохранять природу.

На сегодняшний день потребность общества жить в здоровой и благоприятной окружающей среде ставится на одну ступень с такими естественными потребностями, как питание, тепло, безопасность. Основное, естественное и признанное мировым сообществом право человека на жизнь не может реализовываться и защищаться без закрепления в системе международного и национального права его главной гарантии — права на благоприятную окружающую среду.

Провозглашенное в ст. 42 Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду, а также право на достоверную информацию о ее состоянии и право на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, отразило существующую необходимость правового обеспечения и защиты жизни и здоровья граждан от постоянно растущего неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного хозяйственной и иной деятельностью человека.

Право на благоприятную окружающую среду является одним из фундаментальных и всеобъемлющих прав человека и гражданина, затрагивающее основы его жизнедеятельности и связанное с поддержанием нормальных экологических, экономических и эстетических условий его жизни. В настоящее время подавляющее большинство ученых относят конституционные права к субъективным правам¹.

Право на благоприятную окружающую среду можно рассматривать как в объективном, так и в субъективном смысле. В объективном смысле — сложный правовой институт, состоящий из правовых норм, призванных регулировать отношения между человеком, обществом и государством в области охраны окружающей среды с целью обеспечения нормальных экологических, экономических, эстетических и иных условий жизнедеятельности человека. В субъективном смысле право на благоприятную окружающую среду представляет собой гарантированное государством конституционное право человека и гражданина, предоставляющее ему возможность требовать соблюдения данного права путем применения пред-

36

Конституция,
государство и общество



Светлана Владимировна Брусницына,
преподаватель кафедры гражданского, земельного и экологического права Челябинского государственного университета.

усмотренных законодательством правовых средств. Право на благоприятную окружающую среду — это возможность существовать при таком состоянии биосферы, которое обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Непосредственным объектом данного права является благоприятная окружающая среда.

Само понятие «благоприятная окружающая среда», на которую имеют право граждане, может рассматриваться в узком и широком смысле. В узком смысле в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»² под «благоприятной окружающей средой» понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Однако, по мнению ряда ученых³, некоторые существенные характеристики качества окружающей среды, вытекающие из экологического законодательства, в данном случае упущены. Поэтому следует согласиться с мнением М. М. Бринчука, который предлагает под «благоприятной окружающей средой» в широком смысле понимать такое состояние окружающей среды, которое соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска⁴.

Ст. 42 Конституции РФ закрепляет право на благоприятную окружающую среду как право каждого, т. е. им обладают не только граждане Российской Федерации, но и лица без гражданства (апатриды) и иностранцы, на законных основаниях проживающие на территории Российской Федерации. Следовательно, субъектом права на благоприятную окружающую среду в соответствии с Конституцией РФ является человек, независимо от его состояния в гражданстве другого государства, пола, расы, национальности, вероисповедания, а также социального и имущественного положения и иных характеристик правового статуса личности.

Закрепленное в ст. 42 Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду наравне с другими правами

и свободами человека и гражданина признается высшей ценностью. Это право входит в систему основных (конституционных) прав и свобод — центрального элемента правового статуса личности в Российской Федерации.

Основными факторами, повлиявшими на закрепление в Конституции РФ права на благоприятную окружающую среду, можно назвать следующие: 1) значимость и актуальность данного права для общества и государства; 2) способность государства на настоящем этапе развития обеспечить его реализацию и защиту; 3) формирование экономической и финансовой базы для реального его осуществления⁵.

Сам факт закрепления в Конституции права на благоприятную окружающую среду придает ему характерные особенности конституционных прав, такие, как наличность, т. е. постоянное обладание, до вступления в соответствующие конкретные правоотношения, общая форма закрепления, непогашаемость в ходе многократной, непрерывной реализации, постоянность содержания, и охрана со стороны различных отраслей права. Кроме того, конституционные права отличаются от других субъективных прав высоким уровнем их социальной значимости и приоритетностью. Безусловно, что благоприятное качество окружающей среды на сегодняшний день должно выступать приоритетным и наиболее социально значимым благом. Вместе с тем право на благоприятную окружающую среду, как конституционное право, характеризуется стабильностью, которая обеспечивается самим характером Конституции и особым порядком внесения в нее изменений и дополнений.

Из теории права известно, что любое субъективное право представляет собой совокупность, как правило, трех возможностей: во-первых, возможность управомоченного лица выбирать вид и меру своего поведения; во-вторых, требовать соответствующего поведения, выражающегося в совершении определенных действий или воздержаний от таковых, от обязанных субъектов; в-третьих, прибегать в необходимых случаях к государственной или общественной защите нарушенного права.

Поэтому, рассматривая структуру конституционного права на благоприятную окружающую среду как субъективного права, можно выделить следующие элементы: 1) возможность пользоваться благоприятной окружающей средой и потреблять безопасные для жизни ее при-





родные богатства; 2) возможность требовать от всех обязанных лиц, в том числе от государства, выполнения определенных действий, направленных на реализацию права на благоприятную окружающую среду; 3) возможность в необходимых случаях прибегать к защите своего нарушенного права всеми правовыми средствами.

Закрепленное в Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду наравне с другими правами и свободами человека и гражданина является высшей ценностью. Государство, в свою очередь, берет на себя обязанность соблюдать и защищать это право (ст. 2 Конституции РФ). Таким образом, закрепляя в Конституции право на благоприятную окружающую среду, государство должно обеспечивать его осуществление и защиту, признав за собой эту обязанность, поскольку права одного субъекта без корреспондирующей обязанности другого просто не существует. Любое право, содержащееся в правовом акте невозможно осуществлять без соответствующей ему обязанности его соблюдать и нормативного установления последовательного механизма его реализации.

Конституционному праву на благоприятную окружающую среду как субъективному праву корреспондирует установленная ст. 58 Конституции РФ обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Юридическая обязанность — это мера общественно необходимого поведения человека, призванная вместе с правами и свободами обеспечивать баланс, устойчивость и динамизм правового регулирования⁶. Это властная форма социальной регуляции, опирающаяся на «силовое» начало, т. е. на возможность государственного принуждения. В обязанностях выражаются как личные, так и общезначимые интересы. Через обязанность удовлетворяется интерес управомоченного в любом правоотношении⁷.

Как отмечает Н. И. Матузов, юридические обязанности выступают необходимым компонентом оптимального взаимодействия государства, права и личности, без которых не возможны ни сбалансированная правовая система, ни эффективное правовое регулирование, ни четкий правопорядок, ни другие состояния и проявления общественной жизни. Они — условие нормального функционирования конституционных институтов, управления производственными процессами, поддержания устойчивости и стабильности

в обществе. Корреляция прав и обязанностей создает уравновешенное общественное состояние, иначе говоря — режим наибольшего благоприятствования для повседневной жизнедеятельности людей. Такое сочетание выражает разумный баланс интересов всех членов и составных частей общества, способствует достижению согласия, взаимопонимания и социального компромисса между ними. Это средство гармонизации интересов государства и личности, а также интересов граждан в их взаимоотношениях друг с другом. Иным путем трудно добиться желаемого социального эффекта⁸.

По своей юридической природе обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам может рассматриваться с двух сторон — как правовая и как моральная. Правовая обязанность закреплена в законодательстве и носит принудительный характер, а моральная обязанность — это совокупность внутренних психологических факторов определяющих уровень осознанности граждан совершить какое-либо действие или воздержаться от такого. Каждый человек и гражданин, если его жизнедеятельность связана с вредным воздействием на окружающую среду и использованием природных ресурсов, обязан соблюдать адресованные им требования законодательства, нарушение которых влечет правовые последствия. Юридическая ответственность выполняет функцию гарантии исполнения гражданами возложенных на них обязанностей. В то же время в цивилизованном обществе забота о природе и охрана окружающей среды являются проявлением культуры этого общества, а также нравственным долгом каждого человека. Моральными требованиями являются обязанности своим личным трудом оберегать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологическую культуру, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения. Нравственные требования, устоявшиеся в обществе, часто связаны с правовыми требованиями рационального использования и охраны природных ресурсов, с конституционными принципами правового демократического социального государства. Поэтому забота о природе — это, прежде всего, моральный долг каждого и по отношению к экологическим интересам последующих поколений.

Функциональное назначение юридических обязанностей — корреспондировать субъективным правам, выполнять свою

часть работы в общем механизме правового регулирования, направлять деятельность индивидов в нужное направление; а социальное — формировать должное правосознание и правовую культуру граждан, служить дисциплинирующим фактором, укреплять законность и правопорядок в обществе. Все эти функции тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, осуществляются одновременно. Любые субъективные права практически могут быть реализованы только через чьи-то обязанности, и наоборот, обязанности предполагают чье-то право требовать их исполнения. Вне корреляции друг с другом данные категории немыслимы, они могут действовать только в «одной связке», а не порознь. Обязанности — обратная сторона прав.

Таким образом, конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду бережно относиться к природным богатствам тесно связана с субъективным правом на благоприятную окружающую среду. Это парные, взаимозависимые категории. Если субъективное право — это сфера власти и свободы индивида, то юридическая обязанность — область необходимости и подчинения. Поэтому названное право реализуется через права и обязанности как органов публичной власти, так и самих граждан и их объединений.

Заложенный в российском законодательстве принцип единства прав и обязанностей вытекает из международных актов о правах человека. Так, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., провозгласила, что «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности», что осуществление прав и свобод гражданином требует «должного признания и уважения прав и свобод других, удовлетворения справедливых требований морали, общего порядка и благосостояния в демократическом обществе» (ст. 29)⁹. В Международном пакте о гражданских и политических правах также говорится о том, что «отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит»¹⁰.

В содержании рассматриваемой обязанности можно выделить три элемента: 1) необходимость совершения определенных активных действий, направленных на охрану окружающей среды (необходимость в воздержании от совершения действий, негативно влияющих на состояние окружающей среды); 2) необходимость

требовать совершения либо несовершения тех или иных действий от других лиц; 3) необходимость нести юридическую ответственность в случае совершения экологического правонарушения.

Первый из указанных элементов относится как к должностным лицам, в рамках исполнения возложенных на них в нормативных правовых актах обязанностей по охране окружающей среды, по предоставлению достоверной информации о ее состоянии и т. д., так и к каждому гражданину, в том числе иностранцам и лицам без гражданства, находящимся в пределах Российской Федерации и соприкасающимся с окружающей средой (в быту, на отдыхе), так и в процессе выполнения своих трудовых обязанностей, связанных с воздействием на окружающую среду.

Второй элемент вытекает из ряда статей Конституции (например, ч. 2 ст. 36) и других федеральных законов, нормы которых обязывают соблюдать Конституцию, осуществлять свои права и свободы не в ущерб правам и свободам других лиц. Смысл данного элемента заключается в том, что гражданин не может быть безучастным к нарушениям его прав, он должен сам соблюдать закон и требовать того же от других лиц.

Третий элемент означает наличие как ретроспективной, так и позитивной ответственности. Данный аспект должен касаться и гражданина, и государства. Нужно отметить, что обязанность отвечать за свои действия (бездействия), повлекшие ухудшение качества окружающей среды в целом, либо какого-то ее компонента, есть не только моральная, но и правовая. Так что если гражданин не бережет природу, по действующему законодательству его ждет не только общественное порицание, но и наложение мер юридической ответственности.

Таким образом, юридические обязанности, как и права, носят субъективный характер, то есть принадлежат субъектам и в известной мере зависят от их воли и сознания, особенно в смысле реализации норм. Безличных, абстрактных, никому не принадлежащих обязанностей не бывает. Сущность юридических обязанностей составляет государственно-властная необходимость определенного поведения субъекта, а содержание образуют его конкретные действия, предписываемые нормой права.

Для реализации конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду в экологическом зако-





нодательстве предусматриваются конкретные обязанности граждан общего и специального характера. Так, согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» граждане обязаны сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства. П. 1 ст. 77 названного Закона предусматривает общую обязанность граждан, причинивших вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи и иного вредного воздействия, возместить его в полном объеме.

Специальные обязанности закреплены в природоресурсном законодательстве. Например, в соответствии со ст. 42 Земельного кодекса РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством; осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; своевременно производить платежи за землю; соблюдать требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий; выполнять иные требования, предусмотренные Земельным кодексом и федеральными законами¹¹.

Обязанности пользователей недр предусматриваются в Законе РФ «О недрах»¹². Специфическими обязанностями в этой области использования и охраны недр являются: соблюдение требований технических проектов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь и выборочной отработки полезных ископаемых; ведение геологической, маркшейдерской документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранности; представление

достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых; соблюдение утвержденных стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, зданий и сооружений от вредного влияния работ по использованию недр; приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (рекультивация); выполнение условий лицензии или соглашения о разделе продукции, своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами. Аналогичные специальные природоохранные требования содержатся в лесном, водном и ином природоресурсном законодательстве¹³. Такие специальные природоохранные нормы отраслевых законов корреспондируют положениям ст. 36 Конституции РФ, в которой закрепляется обязанность не наносить ущерба окружающей среде при владении, пользовании и распоряжении землей и другими природными ресурсами.

Кроме того, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» экологические обязанности граждан классифицируются по стадиям и по видам хозяйственной деятельности. При этом выделяются следующие стадии хозяйственной деятельности: размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, предприятий, сооружений и других объектов (ст. 34—39 Закона об охране окружающей среды).

По видам деятельности экологические требования дифференцируются следующим образом: в сельском хозяйстве, при мелиоративных работах, при эксплуатации энергетических объектов, военных и оборонных объектов, в городах и иных населенных пунктах, при производстве и эксплуатации транспортных средств, объектов нефтегазодобывающих производств, при использовании радиоактивных материалов, химических веществ, обязанности по охране среды от вредного биологического воздействия, от шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий, от производственных и бытовых отходов (ст. 40—51 Закона об охране окружающей среды).

Конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, являясь частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружаю-

щую среду, распространяется как на граждан, так и на юридических лиц. Так, Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. указывает на то, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду обязательно, по общему правилу, для всех лиц, деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду. Освобождение от платы за загрязнение окружающей среды отдельных субъектов хозяйственной и иной деятельности противоречит принципу всеобщности конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду и, соответственно, порождает неравенство между субъектами экологических правоотношений¹⁴.

Поскольку конституционно закрепляется обязанность граждан сохранять природу и окружающую среду, соответственно государство оставляет за собой право, корреспондирующее этой обязанности, — требовать ее исполнения и в случае неисполнения применять меры юридической ответственности.

В современной юридической литературе, наряду с обязанностями личности, в конституционный статус последней включаются и обязанности государства¹⁵. «Обязанности государства, корреспондирующие правам и свободам человека и гражданина, находят свое выражение в совокупности зафиксированных в законе различных гарантий, т. е. условий и возможностей, которые государство обязуется создать и предоставить лицам для практического осуществления ими своих прав и свобод»¹⁶.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 11 марта 1996 г.¹⁷ праву каждого на благоприятную среду корреспондирует обязанность государства принять достаточные меры для защиты природы и людей при радиационных авариях и катастрофах. Гарантии социальной защиты граждан применительно к праву на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья могут включать комплекс льгот и компенсаций, выходящих за пределы возмещения ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Таким образом, конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду — это не только обязанность граждан и юридических лиц, но и обязанность государства.

В Конституции РФ прямо не устанавливается корреспондирующая праву на благоприятную окружающую среду обязанность государства обеспечить соответствующее качество окружающей сре-

ды, а в ее нормах содержится лишь общее положение ст. 2, которая закрепляет обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Вместе с тем, как отмечает А. О. Миняев, в конституциях зарубежных стран, в первую очередь европейских государств (Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Испании, Нидерландов, Португалии и Швейцарии¹⁸), в той или иной форме устанавливается общая обязанность государства — охранять (защищать) окружающую среду. Данная обязанность признается также и Европейским союзом и декларируется на уровне системы права Европейских сообществ¹⁹.

В Конституции РФ можно выделить ряд норм, устанавливающих экологические полномочия, функции, а, следовательно, обязанности государства и его органов и должностных лиц, направленные на обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду. Так, ч. 2 ст. 41 Конституции РФ предусматривает финансирование федеральных программ в сфере экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия; п. «е» ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; п. «в» ч. 1 ст. 114 устанавливает, что Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии, и др.

Более широкое закрепление обязанностей органов публичной власти, необходимых для реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, осуществляется в экологическом законодательстве, прежде всего в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». В числе таких обязанностей следует выделить: разработку природоохранных нормативов; привлечение виновных в нарушении экологических предписаний к юридической ответственности; финансирование из бюджетов всех уровней экологических мероприятий и программ; обязанность соответствующих должностных лиц предоставлять экологическую информацию; учет экологических требований в ходе территориального планирования и градостроительного зонирования территорий; проведение государственного экологического контроля; государственную экологическую экспертизу и т. д.

В науке экологического права порой вносятся предложения о дополнении



Конституции РФ обязанностями государства, его органов, их должностных лиц обеспечивать экологические права граждан, в частности право на благоприятную окружающую среду. Например, А. О. Миняев называет следующие экологические обязанности государства, которые требуют конституционного закрепления: 1) охранять окружающую среду и отдельные природные объекты, обеспечивать экологическую безопасность, рационально использовать и охранять природные ресурсы; 2) признавать, соблюдать и защищать экологические права граждан и общественных объединений; 3) создавать необходимые условия, оказывать содействие для реализации гражданами экологических прав; 4) предоставлять полную, достоверную и своевременную экологическую информацию; 5) возмещать вред, причиненный действиями (бездействием) органов государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами окружающей среде, жизни и здоровью граждан; 6) нести ответственность за обеспечение и несоблюдение экологических прав граждан и общественных объединений²⁰.

По нашему мнению, значение имеет не только вопрос о нормативном закреплении экологических обязанностей государства, которые хоть и не напрямую, но все же закреплены в нормах Конституции РФ, но и вопрос о неуклонном соблюдении, применении и выполнении этих обязанностей. В этой связи следует отметить Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2001 года № 14-О, в котором указывалось, что именно Правительство РФ согласно Конституции осуществляет управление государственной (федеральной) собственностью, в том числе если объектами такой собственности являются природные ресурсы, включая животный мир (п. «г» ч. 1 ст. 114), и обязано обеспечивать проведение в России единой государственной политики в сфере экологии (п. «в» ч. 1 ст. 114). В Постановлении Конституционного Суда РФ от 14

мая 2009 г. отмечается, что публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана принимать профилактические (превентивные) меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков (абз. 6 п. 2). Как отмечает С. А. Боголюбов, реализация и обеспечение выполнения экологических обязанностей и прав может усиливаться путем повышения государственной дисциплины, улучшения общественного климата вокруг охраны земель, иных природных ресурсов и всей окружающей среды, обеспечения повседневного всеобщего, в том числе производственного, муниципального, общественного экологического, контроля, неотвратимости правовой ответственности за экологические правонарушения, оздоровления экономики²¹.

Таким образом, через реализацию конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, имеющей всеобщий характер, должно обеспечиваться конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду. Поскольку право на благоприятную окружающую среду связано с обязанностью государства поддерживать ее в благоприятном для жизни состоянии, осуществление данной обязанности может быть только результатом соединенных усилий всех и каждого человека в отдельности сохранять природную среду его обитания. При этом конституционные экологические обязанности каждого должны сопровождаться юридической ответственностью, как гарантии их соблюдения и обязанностями правового демократического государства по обеспечению механизма их реализации. Выполнение государством и его органами своих обязанностей существенным образом влияет на формирование экологического правопорядка и реализацию прав граждан.

Примечания

¹ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. — М., 1997. — С. 152—161; Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. — Саратов, 1972. — С. 147—174; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. — Т. 1. — М., 1993. — С. 69—70, и др.

² Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. от 14 марта 2009 г.) // Собр. законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

³ См., напр. Бринчук М. М. Теоретические основы экологических прав человека // Государство и право. — 2004. — № 5. — С. 7; Шемшученко Ю. С. Правовые вопросы экологии. — М., 1989. — С. 22; Васильева М. И. О применении в праве

экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. — 2002. — № 11. — С. 86—87; Мисник Г. А. Субъективные экологические права // Государство и право. — 2004. — № 12. — С. 22.

⁴ Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда — важнейшая категория права // Журнал российского права. — 2008. — № 9.

⁵ Миняев А. О. Конституционные основы экологического права : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — С. 108.

⁶ Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. — М., 2002. — С. 544.

⁷ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. — М., 2003. — С. 193.

⁸ Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. — С. 193—194.

⁹ Международное публичное право : сб. документов. — Т. 1. — М., 1996. — С. 460—464.

¹⁰ Там же. — С. 462.

¹¹ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 24 июля 2009 г.) // Собр. законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

¹² Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 17 июля 2009 г.) // Рос. газ. — 1992. — 5 мая.

¹³ Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изм. от 24 июля 2009 г.) // Собр. законодательства РФ. — 2006. — № 50. — Ст. 5278; Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (с изм. от 24 июля 2009 г.) // Собр. законодательства РФ. — № 23. — Ст. 2381; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (с изм. от 24 июля 2009 г.) // Собр. законодательства РФ. — 1995. — № 17. — Ст. 1462 и др.

¹⁴ Абз. 3 п. 3, абз. 3 п. 4.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Собр. законодательства РФ. — 2009. — № 22. — Ст. 2752.

¹⁵ Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. — М. : Городец, 1999. — С. 80.

¹⁶ Там же. — С. 81.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда от 11 марта 1996 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 1 Закона от 20 мая 1993 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В. С. Корнилова» // Собр. законодательства РФ. — 1996. — № 14. — Ст. 1550.

¹⁸ См., напр. ст. 45 конституции Испании 1978 г., которая гласит: «1. Все имеют право на благоприятную для развития человека окружающую среду и обязаны ее сохранять. 2. Органы власти следят за рациональным использованием всех природных ресурсов в целях сохранения и улучшения качества жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды, опираясь при этом на необходимую коллективную безопасность...» // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М., 1997. — С. 371; ст. 21 и 22 Конституции Нидерландов 1983 г., согласно которым «государственные органы должны заботиться о сохранении населения, защите и улучшении окружающей среды; государственные органы обязаны предпринимать меры по защите здоровья населения...» // Там же. — С. 477.

¹⁹ Миняев А. О. Указ. соч. — С. 130.

²⁰ Там же. — С. 131—132.

²¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. — М., 2009. — С. 345.



В. Л. Кислицын

СПРАВЕДЛИВОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

V. L. Kislitsyn

JUSTICE AS THE ELEMENT OF SOCIAL STATEHOOD CONCEPT

В статье исследуются вопросы понимания справедливости как одного из важнейших элементов концепции социальной государственности, анализируются различные теоретико-методологические подходы уяснения сущности социальной справедливости, анализируются особенности реализации принципа справедливости в рамках социальной политики современного Российского государства.

Ключевые слова: справедливость, правовой принцип, социальное государство, социальная государственность, социальная политика.

The justice as an element of conception of social government system In this article the questions about the understanding of justice as one of the main elements of conception of social government system are investigated and different theoretical and methodical approaches to understanding the essence of social justice are discussed, and the peculiarity of realization of justice principle in context of social politics in modern Russian government state is shown.

Справедливость как философская, морально-нравственная, этическая категория находит особенное выражение в праве в целом и в конституционном праве в частности. Одним из аспектов выражения справедливости в конституционно-правовой сфере является понятие справедливости как элемента концепции социального государства и социальной государственности.

Исследование существующих подходов к пониманию содержания категории «справедливость», особенностей употребления этого понятия приводит нас к парадоксальному выводу, что эта категория используется зачастую как критерий оценки социальной государственности, при этом единообразное понимание самой категории отсутствует.

Проанализируем особенности употребления категории «справедливость» в рамках концепции социальной государственности, что позволит отразить один из аспектов сложного процесса согласования норм права и норм справедливости с помощью конституционно-правовых средств.

Прежде всего необходимо отметить, что категория «справедливость» часто используется при характеристи-

ке группы социальных (либо социально-экономических) прав. Как отмечает Л. А. Гордон, социально-экономические права — «это фундаментальные нормы, без соблюдения которых в современном обществе нельзя обеспечить социальный прогресс и улучшение условий жизни, осуществить “идеал свободной человеческой личности”, гарантировать достоинство, присущее всем членам человеческой семьи, основы свободы, справедливости и мира»¹. Следует отметить, что дать исчерпывающий анализ существующих в науке характеристик социального государства практически невозможно, поскольку существующие определения и высказывания являются зачастую весьма схожими, все они определяют социальное государство через такие признаки, как равенство, солидарность, социальная справедливость, социальная защита, благосостояние, достойная жизнь, гарантия социально-экономических прав человека. При этом авторы по-разному расставляют акценты, но сходятся в том, что социальное государство характеризуется его деятельностью, его отношениями с обществом и личностью. Такая трактовка социального государства является настолько распространенной в научной и учебной конституционно-правовой литературе, что ее можно считать общепризнанной.

Известно, что определенные социальные ценности, относящиеся к той или иной области жизни, в специфической форме закрепляет в своих источниках каждая от-

44

Конституция,
государство и общество



Владимир Леонидович Кислицын,
аспирант кафедры ТПП и КП ЧелГУ, прокурор отдела по надзору за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью ГУВД, ГСУ при ГУВД и УФСКН РФ по Челябинской области.

расль права. В то же время отраженные в Конституции РФ социальные ценности можно рассматривать как обобщенные, получающие всеобщее признание и общеобязательное значение представления людей об общественном благе и человеческом достоинстве, добре и справедливости, о целях и нормах своего поведения, желаемых и, по мнению ведущих политических сил общества, наиболее целесообразных формах общественного и государственного устройства, концентрированно воплощающих национально-исторический и общедемократический опыт развития данного общества².

Тесная связь категории «справедливость» с группой социальных прав во многом обусловлена тем, что социальное государство явилось и теоретическим, и практическим конструктивным ответом не только на недостатки правового демократического государства в его либеральном варианте, но и на неудавшуюся попытку социализма обеспечить каждому человеку материальную свободу, социальную справедливость и равенство³.

Существует подход, согласно которому справедливость рассматривается в качестве одного из условий достижения целей социального государства. Так, например, по мнению Ю. Хабермаса, цель социального государства состоит в социально-государственной универсализации гражданских прав, в ходе достижения которой «население должно получить шанс на развитие в условиях защищенности, *социальной справедливости* и растущего благосостояния, получить благодаря тому, что статус зависимости наемного труда нормализуется, будучи дополненным правами участника политического и социального процесса»⁴.

Поскольку социальное государство всегда, при любом концептуальном понимании его сущности, стремится к «сглаживанию» неравенства, некоторые российские авторы, чтобы подчеркнуть взаимосвязь демократического политического устройства и социального государства, выделяют такие его характеристики, как свобода, солидаризм, справедливость (законность), демократия, социальная забота и социальный мир⁵.

В рамках другого подхода справедливость рассматривается уже не как условие, а как цель социального государства, либо одна из его основных задач. Подчеркивается конституционно-правовая природа социального государства: «социальное государство — конституционное понятие, означающее, что государство берет на себя в объеме, соответствующем

его возможностям, обеспечение определенного уровня жизни своих граждан, удовлетворение их материальных и духовных потребностей»⁶. Схожей позиции придерживается М. В. Баглай, определяющий социальное государство как государство, «которое берет на себя обязанность заботиться о *социальной справедливости*, благополучии своих граждан, их социальной защищенности»⁷. Так, О. Е. Кутафин считает, что социальное государство — это государство, главной задачей которого является достижение такого общественного прогресса, который основывается на закрепленных правом принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ по *принципу справедливости*, чтобы обеспечить достойное человека существование⁸.

Более фундаментального подхода придерживается Е. А. Лукашева, предлагая раскрывать сущность социального государства через его основные принципы, к которым соответственно относит достоинство человека, *справедливость*, ответственность, преодоление фактического неравенства с целью устранить резкие расхождения материальных статусов индивидов⁹.

Н. Д. Терещенко предлагает понимать под социальным государством, «основанное на всеобщей справедливости и солидарности, призванное обеспечивать каждому достойное человека существование, развитие путем устранения в обществе резкого социального неравенства»¹⁰. Принцип социального государства утверждает правовую обязанность государства обеспечить справедливый социальный строй¹¹. Уже то место, которое занимает этот принцип среди важнейших принципов государства, свидетельствует о том, что речь идет об определении цели государства. Например, в ст. 3 Конституции Федеративной Республики Бразилия в качестве основных целей Федеративной Республики названы следующие: построение свободного, справедливого и солидарного общества; обеспечение национального развития; уничтожение бедности и маргинализации и сокращение социальных и региональных неравенств; содействие благосостоянию всех независимо от происхождения, раса, пола, цвета кожи, возраста или иных различий. В литературе высказывались предложения о необходимости закрепления аналогичных положений в действующем Основном законе Российской Федерации¹².





Следует отметить, что сложность уяснения места категории «справедливость» в рамках концепции социальной государственности обусловлена в том числе и сложностью трактовки сущности самого социального государства. И современная юридическая литература содержит достаточно подтверждений этому тезису. Так, по мнению А. Вайшвилы, «социальная государственность не может быть обоснована юридическими аргументами, ее ближайшие основы следует искать вне права...»¹³. Свою позицию автор обосновывает тем, что социальное государство, основанное на солидарности и милосердии, выходит за рамки формального равенства и формальной справедливости. Социальное государство предоставляет некоторым категориям граждан возможность получать ряд благ вне эквивалентного обмена, указанным правам не корреспондируют какие-либо обязанности.

Л. С. Мамут не ставит под сомнение социальную деятельность государства, поскольку она связана с необходимостью поддержания уровня жизни членов общества, как условия существования и функционирования государства, с необходимостью уменьшения социальной напряженности, социальных расколов и конфликтов, с необходимостью соблюдения гуманитарных основ цивилизованного общества и выполнения предписаний нравственного долга. Но деятельность социального государства автор сравнивает с улицей с односторонним движением, поскольку такое государство предоставляет определенный набор благ без обмена, без эквивалента, дает права, не связывая их с выполнением соответствующих обязанностей. По мнению автора, право человека на получение социальной помощи не является естественным. Социальное государство нарушает такие фундаментальные принципы, как формальное равенство и эквивалентность обмена, провозглашая лозунг справедливости, оно не является справедливым¹⁴.

Как верно отмечает Е. В. Пинская, данные аргументы из области теории права и философии права представляются весьма убедительными и свидетельствуют о слабости конституционно-правовой науки в трактовке сущности социального государства. Если указанный термин не может считаться правовым, то он не может быть признан и конституционно-правовым. Закрепление социального государства в тексте Конституции делает это понятие легальным, но не делает его правовым¹⁵. По мнению Е. В. Пинской, для разрешения данного противоречия

необходимо найти ответ на вопрос: для чего государство проводит политику, направленную «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»? Если увязать необходимость такой политики с нравственными принципами (справедливость, солидарность, милосердие), то социальное государство действительно выходит за рамки права и не может быть предметом конституционно-правового исследования. Аналогичная ситуация возникает и при обосновании социальной деятельности государства политической целесообразностью (с целью сглаживания напряженности, конфликтов в обществе). Автор подчеркивает, что для понимания социального государства принципиально важно, что права человека в социальной сфере не «даруются» государством, а являются выражением осознанной всем обществом потребности в развитии человеческого потенциала. Именно такое понимание сущности социального государства позволяет рассматривать его как действительно правовую (в том числе и конституционно-правовую) категорию. Что касается справедливости, равенства, солидарности и иных атрибутов социального государства, они представляются вторичными и являются скорее средствами, чем целью деятельности социального государства¹⁶.

Е. А. Лукашева следующим образом формулирует суть данного противоречия: «Трудности, стоящие перед социально ориентированным государством, связаны с тем, что государство должно соблюдать баланс между свободной экономикой и определенными способами воздействия на распределительные процессы в духе справедливости, «выравнивания социальных неравенств». Отказываясь от ограниченной роли «ночного сторожа» и стремясь обеспечить всем гражданам достойный уровень жизни, государство не должно переступить черту, за которой начинается грубое вмешательство в экономику, подавление инициативы и свободы предпринимательства. Проявляя заботу о повышении социального статуса граждан, государство должно соблюдать меру, которая воспрепятствовала бы освобождению индивида от личной ответственности за свою судьбу и судьбы своих близких. Стремясь создать «общество всеобщего благосостояния», государство не может использовать административно-командные средства»¹⁷.

Фридрих фон Хайек, формулируя два вопроса: имеет ли концепция «социальной справедливости» какой-либо смысл или

содержание в экономическом порядке, опирающемся на рынок, и возможно ли сохранить рыночный порядок, если власть, обладающая способностью к принуждению, обременить его (во имя «социальной справедливости» или чего-то подобного) некой системой вознаграждения в соответствии с заслугами или потребностями различных лиц или групп, пишет: «Ответ на каждый из этих вопросов — твердое нет»¹⁸. По его мнению, «общая вера в обоснованность концепции «социальной справедливости» побуждает все современные общества прилагать все больше и больше усилий второго рода, причем процесс идет с ускорением: чем больше положение индивидуумов и групп зависит от действий правительства, тем громче они настаивают на том, чтобы правительство стремилось к внятной схеме распределительной справедливости; а чем больше правительство хлопот о реализации некой задуманной модели желательного распределения, тем в большей степени ему приходится брать под контроль положение отдельных лиц и групп. И пока в политике будет править бал вера в «социальную справедливость», этот процесс с неизбежностью будет подводить все ближе и ближе к тоталитарной системе»¹⁹.

Необходимо отметить особенности понимания идеи социального государства в рамках либертарно-юридической теории, разработанной В. С. Нерсисянцем и поддерживаемой такими учеными, как В. А. Четвернин, Л. С. Мамут. Как отмечается в литературе, названные ученые, возводя право в абсолют, делают вывод о том, что теория социального государства не имеет прямого отношения к правовой государственности, считают идею социальной справедливости утопией²⁰, выдвигают тезис о несовместимости социальных функций современного государства со свободой личности, считают, что социальное законодательство «с очевидностью игнорирует принцип формального равенства», а социально-экономические права таят в себе немалую угрозу свободе», «сдерживают социальную активность наиболее успешных членов общества, приучают «аутсайдеров» к социальному иждивенчеству» и т. д.²¹ Утверждается, что социальное и правовое государство как «атрибуты государства приобретают ясный смысл только в альтернативном, а не кумулятивном режиме употребления»²², поскольку существуют «фундаментальные противоречия между правовым и социальным началом его бытия»²³.

Представляется, что в современной России вопрос об особенностях от-

ражения категории «справедливость» в рамках концепции социальной государственности является одним из наиболее актуальных. Как верно отмечает В. Д. Зорькин, вопрос о праве и социальной справедливости как главных принципах правовой трансформации российского общества оказывается проблемой, которую придется решать при помощи сложных и далеко не прямолинейных компромиссов и последовательных приближений²⁴.

Как отмечает А. Н. Кононенко, особенность правового выражения, отражающая понятийный уровень специфики социально-экономических прав, состоит в том, что их формулировки менее определены, четки и жестки, чем формулировки гражданских, политических прав²⁵. «Для их обозначения используются общие, широкие понятия, крайне трудно определяемые в юридическом смысле. Практическое их использование требует рассмотрения и установления особых критериев, рамок, количественной меры едва ли не в каждом конкретном случае»²⁶. Схожего мнения придерживается и Д. Н. Дружинин, отмечая, что «помимо меньшей универсальности, эти права (социально-экономические. — Авт.) отличаются от гражданско-политических еще и меньшей определенностью, несколько меньшей четкостью и жесткостью формулировок. Фундаментом множества ведущих социальных нормативов служат предельно общие и широкие понятия, такие как «справедливый», «достойный», «удовлетворительный», «разумный» и т. д. Понятия эти отражают очень изменчивые, «текучие» явления, крайне трудно определяемые в юридическом смысле. Практическое использование их требует рассмотрения и установления особых критериев, рамок, количественной меры едва ли не в каждом конкретном случае»²⁷. При этом, подчеркивает Д. Н. Дружинин, меньшая универсальность и четкость социально-экономических прав, их во многом рекомендательный, условный (зависящий от ресурсов) и постепенно осуществляемый характер означает своего рода вторичность, производность этих прав сравнительно с гражданско-политическими. «Именно последние составляют фундамент естественных прав человека, присущих самой человеческой природе. Указанные права надстраиваются на этом фундаменте, развиваются на этой естественной основе. Подобное соотношение проявляется через развитие и признание этих прав в качестве второго их «поколения»»²⁸.





Ю. К. Князев полагает, что деятельность государства по обеспечению относительной социальной справедливости в обществе обычно проводится по следующим направлениям: помощь обездоленным, беднейшим и не способным материально себя обеспечивать людям и борьба с бедностью как с острейшей социальной проблемой; материальная поддержка временно безработных граждан и оказание им содействия в устройстве на работу, в повышении их профессионального уровня и переквалификации, обеспечение по возможности полной занятости трудоспособного населения; выплата пособий на детей, оплата отпусков по беременности и родам и больничных листов, создание целостной системы социальной защиты всех граждан на основе более справедливого распределения национального дохода; организация медицинского страхования граждан и финансирование всеобщего бесплатного здравоохранения; содержание системы бесплатного начального и среднего образования и предоставление льгот при получении профессионального и высшего образования; создание государственной системы пенсионного обеспечения в сочетании с деятельностью частных пенсионных фондов; решение социальных проблем в жилищно-коммунальной сфере; гарантирование государством сбережений населения в частных банках, пенсионных фондах и страховых компаниях, а также инвестиций граждан в ценные бумаги²⁹.

По мнению В. В. Киреева, к целям и условиям реализации социальной рыночной экономики относится устранение избыточного неравенства и обеспечение относительной социальной справедливости в обществе посредством активной деятельности государства по регулированию макроэкономических процессов. Несомненно, подчеркивает В. В. Киреев, что провозглашенные цели и общие направления их достижения являются прогрессивными и приоритетными для современного развития нашего общества и государства. Причем прогресс в социально-экономической сфере зависит от степени эффективности выполнения государством своих функций³⁰.

Н. С. Бондарь полагает, что социальная политика государства, одним из основных направлений которой является социальная защита граждан, представляет собой прямое продолжение экономической политики, что позволяет рассматривать эти начала в качестве единого процесса социально-экономического развития российской государственности. Автор отме-

чает, что социальная политика современной демократической России декларирует в своей основе две основные задачи, также отражающие единство экономических и социальных факторов: во-первых, защиту от жесткого воздействия формирующегося рынка наиболее уязвимых слоев населения; во-вторых, содействие экономической активизации различных слоев населения и на этой основе содействие освобождению государства от функции непосредственного «опекуна» своих граждан и преодоление в социальной сфере наследия государственного патернализма³¹. Н. С. Бондарь полагает, что новое содержание социальной политики в соответствии с новым для России пониманием требований социальной справедливости, равенства и свободы находит отражение и на уровне формирования концептуальных подходов к конституционному институту социальной защиты граждан в условиях рыночной экономики и демократического правового государства³².

По мнению Н. В. Бутусовой, социальная политика современного государства представляет собой комплекс мер, предпринимаемых и реализуемых государством для обеспечения благосостояния широких слоев населения, т. е. это конкретная деятельность государства по осуществлению его социальной функции. «Безусловно, — подчеркивает Н. В. Бутусова, — одно из центральных мест в социальной деятельности современного демократического государства занимает обеспечение справедливого распределения доходов: механизм рыночного саморегулирования (на который, как известно, уповали российские «реформаторы» первой волны) не только не обеспечивает достижения социальной справедливости в обществе, но и, более того, способствует углублению социальной дифференциации, увеличению разрыва между богатыми и бедными»³³.

Таким образом, можно сделать ряд выводов. Категория «справедливость» занимает важное место в рамках концепции социального государства и социальной государственности. При этом справедливость может пониматься как условие социального государства, его основная характеристика, цель социального государства, один из принципов. Помимо решения собственно теоретико-методологических вопросов понимания места справедливости в концепции социального государства, справедливость необходимо рассматривать как один из принципов проведения социальной политики современного Российского государства.

Примечания

- ¹ Гордон Л. А. Социально-экономические права человека: содержание, особенность, значение для России // *Общественные науки и современность*. — 1997. — № 3. — С. 5.
- ² Мартышин О.В. Проблема ценностей в теории государства и права // *Государство и право*. — 2004. — № 10. — С. 5.
- ³ Дзодзиев В. Проблемы становления демократического государства в России. — М. : Ad Marginem, 1996. — С. 223—225.
- ⁴ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность // *Московские лекции и интервью*. — М. : АО «КАМІ»; АКАДЕМІА, 1995. — С. 44—45.
- ⁵ Милецкий В.П. Российская модернизация: предпосылки и перспективы эволюции социального государства. — СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1997. — С. 94.
- ⁶ Конституция Российской Федерации / авт. коллектив В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др. — М., 1995. — С. 226.
- ⁷ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. — М., 1999. — С. 118—119.
- ⁸ Государственное право Российской Федерации. — М., 1996. — С. 141.
- ⁹ Права человека : учебник для вузов / под ред. Е. А. Лукашевой. — М., 2002. — С. 209.
- ¹⁰ Терещенко Н. Д. Конституционные социальные права личности: история развития и современное состояние в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 28.
- ¹¹ Лимбах Ю. Цели социального государства: содержание и развитие в решении конституционного суда // *Российская юстиция*. — 2002. — № 8.
- ¹² См., напр.: Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус российского государства : монография. — М. : Изд-во Моск. ун-та; Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. — С. 112—113.
- ¹³ Вайшвила А. Социальное правовое государство: приобретаемая и теряемая реальность // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства. Материалы международной науч.-практич. конф. — Минск : Белорусский гос. университет, 2000. — С. 25.
- ¹⁴ Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // *Государство и право*. — 2001. — № 7. — С. 5—14.
- ¹⁵ Пинская Е. В. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2006. — С. 26.
- ¹⁶ Там же. — С. 26—27.
- ¹⁷ Общая теория прав человека / рук. авт. кол. Е. А. Лукашева. — М. : Норма, 1996. — С. 109—110.
- ¹⁸ Хайек Фридрих Август, фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева под ред. А. Куряева. — М. : ИРИСЭН, 2006. — С. 237.
- ¹⁹ Хайек Фридрих Август, фон. Указ. соч. — С. 237.
- ²⁰ Бутусова Н. В. Указ. соч. — С. 241.
- ²¹ Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. — М., 1999. — С. 12, 69; Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // *Государство и право*. — 2001. — № 7. — С. 4—5; Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: Введение в теорию. — М., 1993. — С. 10; Варламова Н. Введение. Форум: Конституционный статус социально-экономических прав // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2000. — № 1(30). — С. 144—145.
- ²² Королев С. В. Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — С. 26.
- ²³ Увачев В. А. Социально-правовое государство и гражданское общество постиндустриальной эпохи: правовые основы функционирования и взаимодействия (на примере стран Западной Европы и США) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 10.
- ²⁴ Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки — М. : Норма, 2007. — С. 133.
- ²⁵ Кононенко А. Н. Конституционные социально-экономические права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их обеспечении : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 44.
- ²⁶ Гордон Л. А. Социально-экономические права человека: своеобразие, особенность, значение для России // *Общественные науки и современность*. — 1997. — № 3. — С. 5—15.
- ²⁷ Дружинин Д. Н. Экономические права и свободы граждан РФ (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов на/Д, 2003. — С. 61.
- ²⁸ Дружинин Д. Н. Указ. соч. — С. 61—62.
- ²⁹ Князев Ю. К. Социальная рыночная экономика: теория и практика // *Власть*. — 2004. — № 7. — С. 15—30.
- ³⁰ Киреев В. В. Конституционная реформа в Российской Федерации — М. : Изд-во МГУ, 2006. — С. 138.



³¹ Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в свете решений Конституционного Суда РФ). — М. : Викор-Медиа, 2006. — С. 175.

³² Бондарь Н. С. Указ. соч. — С. 175.

³³ Бугусова Н. В. Указ. соч. — С. 238.



Ж. С. Атжанова

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРУГА СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Zh. S. Atzhanova

DEBATING POINTS IN DEFINITION OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY SUBJECTS

Наличие разнообразных, во многом полярных точек зрения на круг субъектов конституционной ответственности обусловлено отсутствием единых критериев, позволяющих отнести к указанным субъектам конкретных участников общественных отношений.

Важной гарантией поддержания стабильности конституционного строя является институт конституционной ответственности Президента. При этом вопрос конституционной ответственности Президента является одним из наиболее дискуссионных в современной юридической доктрине Российской Федерации и Республики Казахстан. Его безусловная актуальность определяется прежде всего статусом и полномочиями главы государства, которые обязывают его принимать меры по укреплению государства, формированию его политического курса, обеспечению конституционного правопорядка и согласованной работы всех органов государственной власти¹. В то же время акцент на исключительность прерогативы главы государства в определении основных направлений внутренней и внешней политики и организации ее выполнения может создать ложное представление об отсутствии границ указанного полномочия, тогда как эта сфера деятельности осуществляется в соответствии с Конституцией и законами государства, то есть носит четко выраженный подзаконный характер.

Достаточно дискуссионной, несмотря на несомненную актуальность, является концепция конституционной ответственности государства.

Это обусловлено тем, что текст Конституции не позволяет детализировать и оценить эффективность закрепления в нем обязанностей указанного субъекта правоотношений. Как субъект конституционно-правовых отношений, государство представляет собой систему всех органов государственной власти и

местного самоуправления, которая реализует задачи и функции государства как важнейшей формы народовластия, политической организации народа. Положения норм права о конституционной ответственности государства следует конкретизировать, установив конкретные составы правонарушений и перечень мер ответственности за их совершение.

Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации обуславливает обязанность законодательных и исполнительных органов субъектов РФ принимать нормативно-правовые акты, соответствующие Конституции РФ и федеральным законам. Эта обязанность реализуется в конституционно-правомерном поведении представительных и исполнительных органов субъектов РФ. Однако формы ответственности субъектов РФ и механизм реализации указанной ответственности разработаны недостаточно. Между тем именно этот аспект приобретает особую актуальность применительно к современным условиям разделения государственной власти. Отсутствие четкого механизма конституционной ответственности в значительной мере обусловило развитие дезинтеграционных процессов в конституционно-правовом пространстве России и кризисных явлений конституционной законности в системе властеотношений между Федерацией и ее субъектами². Субъекты Российской Федерации подлежат безусловному включению в круг субъектов конституционной ответственности. Однако концепция их ответственности требует тщательной дальнейшей разработки. Это обусловлено тенденцией расширения «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации путем внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и соответствующую

Жанат Сабитовна Атжанова,
к. ю. н., доцент кафедры права КФ ЧелГУ/





щие отраслевые законы. Однако расширение самостоятельности и автономии субъектов РФ должно сопровождаться обязательной дальнейшей разработкой оснований наступления и механизма их конституционной ответственности.

Одним из важных аспектов конституционно-правового толкования ст. 12 Конституции Российской Федерации является допустимость ответственности перед государством органов местного самоуправления и их должностных лиц. При этом одни исследователи относят ее к конституционной, а другие — к муниципальной ответственности. Для разграничения этих видов ответственности правоведами предлагаются различные способы. Следует разделить точку зрения С. А. Авакьяна, в соответствии с которой «каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, включая и меры ответственности. Наличие мер ответственности — это такой же признак отрасли, как “собственные” общественные отношения, “свои” нормы, данные отношения регулирующие»³. Вид ответственности должен определяться не категорией органов власти или лиц, перед которыми она наступает, а отраслью права, спецификой нарушенных правоотношений и правовых норм. Представляется, что, несмотря на известную автономию органов местного самоуправления, тем не менее, в случае нарушения ими конституционных норм они должны признаваться субъектами конституционной ответственности.

Проблематичными являются и вопросы конституционной ответственности местного государственного управления, местного самоуправления и их должностных лиц в Республике Казахстан. Местное государственное управление состоит из местных представительных и местных исполнительных органов, является составной частью государства и руководствуется едиными для республики принципами государственной деятельности⁴. Общие требования к деятельности маслихатов и акиматов установлены законом «О местном государственном управлении в Республике Казахстан»⁵. В соответствии с положениями указанного закона, маслихаты и акиматы не должны принимать решения, не соответствующие общегосударственной внутренней и внешней, финансовой и инвестиционной политике; решения этих органов не должны противоречить Конституции, другим законам и нормативным правовым актам; должны соблюдать интересы Республики Казахстан в обеспечении национальной безопасности; должны обеспечивать соблюдение закон-

ных прав и интересов граждан в пределах своей компетенции, и т. д. Перечисленные обязанности местных представительных и исполнительных органов свидетельствуют о необходимости отношения к ним как к потенциальным субъектам конституционной ответственности, поскольку неисполнение указанных обязанностей влечет нарушение норм конституционного законодательства. О возможности применения мер конституционной ответственности, в частности, свидетельствует положение ст. 23 Закона РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», в соответствии с которым полномочия маслихата прекращаются досрочно Сенатом Парламента Республики Казахстан по представлению Генерального прокурора Республики Казахстан в случае неоднократного нарушения Конституции, законов Республики Казахстан, выразившихся в принятии решений, признанных в судебном порядке незаконными.

Существенную проблему, до настоящего времени не разрешенную законодательством и юридической доктриной, представляет определение вида ответственности политических партий и иных общественных объединений. Несмотря на значительную политическую роль, которую, как следует из текста закона, играют политические партии в обществе, законодательство РФ устанавливает ограниченный круг действий, которые могут рассцениваться как конституционный деликт и влекут применение санкций конституционной ответственности в виде ликвидации партии. Эти действия выражаются в экстремистской деятельности, неучастии партии в выборах в течение 5 лет (ст. 37 Закона РФ «О политических партиях»), а также в нарушении Конституции, конституционных законов и других федеральных законов, если партия не отреагировала устранением указанных нарушений на предупреждение и временное приостановление ее деятельности. Закон РК «О политических партиях»⁶ (ст. 10) устанавливает, что одним из основополагающих направлений деятельности партии в Казахстане является участие в выдвижении кандидатов в депутаты Парламента, что может рассматриваться в качестве конституционной обязанности политической партии. Двукратное подряд неучастие партии в выборах депутатов Мажилиса является основанием для ликвидации партии по решению суда. Таким образом, ликвидация политической партии является, по существу, мерой конституционной ответственности, применимой к данному субъекту конституционных правоотноше-

ний, и в указанном случае партия должна рассматриваться как субъект конституционной ответственности.

Много разногласий вызывает вопрос о существовании конституционной ответственности судей. По мнению Н. А. Бобровой и Т. Д. Зражевской, судьи являются субъектами государственно-правовой ответственности в части нарушения ими конституционного режима, но не в части нарушения обычной служебной дисциплины⁷.

Н. М. Колосова полагает, что отмена незаконных актов, в том числе судебных решений, в любом случае выступает санкцией конституционной ответственности⁸. Исходя из концепции конституционной ответственности, согласно которой основанием ее наступления является только конституционный деликт, указанная точка зрения представляется спорной. Известно, что ошибки, допускаемые в процессе правоприменения, в определенной мере обусловлены дефектами законодательства, наличием пробелов и коллизий в действующем законодательстве. Таким образом, имеется объективная предпосылка для возникновения ситуации, когда судья вынужден осуществлять самостоятельное толкование правовых норм, и несоответствие его мнения с мнением вышестоящих судебных инстанций не свидетельствует о наличии в его действиях вины в той или иной форме.

Представляет интерес позиция Конституционного Суда РФ, отметившего, что «отправление правосудия является особым видом осуществления государственной власти. Применяя общее правовое предписание (норму права) к конкретным обстоятельствам дела, судья дает собственное толкование нормы,

принимает решение в пределах предоставленной ему законом свободы усмотрения (иногда весьма значительной) и зачастую оценивает обстоятельства, не имея достаточной информации (иногда скрываемой от него). При столь большой зависимости результата осуществления правосудия от судейской дискреции разграничение незаконных решений, принятых в результате не связанной с виной ошибки судьи и его неосторожной вины, представляет собой трудновыполнимую задачу. Поэтому участник процесса, в интересах которого судебное решение отменяется или изменяется вышестоящей инстанцией, может считать, что первоначально оно было постановлено не в соответствии с законом именно по вине судьи»⁹. Указанная позиция устанавливает своеобразную «презумпцию вины» судьи в принятии решения, впоследствии отмененного или измененного. Тем не менее, представляется, что и при таком подходе судья не может рассматриваться в качестве субъекта конституционной ответственности, поскольку отмена решения не накладывает на него каких-либо обусловленных этим обязанностей и не влечет применения мер государственного принуждения в той или иной форме.

Отсутствие единого подхода при отнесении тех или иных субъектов правоотношений к субъектам конституционной ответственности свидетельствует о необходимости выделения основного критерия, позволяющего разграничить конституционную ответственность и другие виды ответственности. Таким критерием является наличие в действиях субъекта правоотношений всех элементов юридического состава конституционного деликта.

Примечания

¹ Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. — 2001. — № 2. — С. 36.

² Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М., 2000. — С. 236.

³ Авакьян С. А. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Серия 11. Право. — 2001. — № 3. — С. 124.

⁴ Сапаргалиев Г. С. Конституционное право Республики Казахстан. — Алматы, 2002. — С. 476.

⁵ О местном государственном управлении в Республике Казахстан : Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 2001. — № 3. — Ст. 12.

⁶ О политических партиях: Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 г. № 344-П // Казахстанская правда. — 2002. — 16 июля.

⁷ Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. — Воронеж, 1985. — С. 67.

⁸ Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. — М., 2000. — С. 115, 120.

⁹ «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова» : Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 7. — Ст. 700.



А. С. Шерязова

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОБЩЕСТВЕННЫМ ОБЪЕДИНЕНИЯМ. ОПЫТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. S. Sheryazova

PROVISION OF STATE SUPPORT FOR NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS: PRACTICE OF CONSTITUENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Статья, посвященная государственной поддержке общественных объединений в Российской Федерации. В ходе анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации автором была предложена классификация предлагаемой органами власти поддержки. Под государственной поддержкой общественных объединений понимаются различные виды мер (льготы и поощрения), направленные на сохранение деятельности общественных объединений.

Государственная поддержка некоммерческих организаций, в том числе и общественных объединений, способствует развитию гражданского общества. В странах Западной Европы поддержка деятельности общественных объединений рассматривается как важнейший фактор развития экономики и общества.

В юридической литературе учеными даются различные определения понятию «государственная поддержка». Так, часть ученых-правоведов определяют государственную поддержку как совокупность мер, принимаемых государственными органами для стимулирования и поддержания деятельности общественных объединений, осуществляющих важнейшие социальные задачи (воспитание молодежи, трудоустройство инвалидов, формирование политической воли граждан и т. д.).

Основополагающей нормой, закрепившей предоставление государственной поддержки общественным объединениям, является ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях». Статья закрепила, что государство «законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по

их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений»¹.

Государственная поддержка общественных объединений происходит при определенном приоритете государства. Приоритет государства в этом направлении необходимо рассматривать с положительной стороны.

Можно предложить иную классификацию государственной поддержки общественным объединениям исходя из фактической передачи привилегий: группе общественных объединений (общая) и конкретному общественному объединению (индивидуальная).

Общая государственная поддержка предоставляется неопределенному количеству общественных объединений. В этом случае достаточно как наличия самого статуса общественного объединения, так и соответствия общественного объединения определенному критерию, определенной организационной форме.

Общая государственная поддержка предоставляется общественным объединениям на основе нормативных актов. К таким нормативным правовым актам можно отнести: Налоговый кодекс РФ, Указ Президента РФ «О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов», Письмо федеральной

54

Конституция,
государство и общество



Асель Сакеновна Шерязова,
аспирант ЧелГУ. Кафедра уголовного, гражданского процесса и трудового права.

налоговой службы «Об уплате налогов общественными организациями, применяющими упрощенную систему налогообложения». Из региональных решений, можно назвать Постановление Кабинета министров Республики Башкортостан «О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей в Республике Башкортостан» и т. д.

К общей государственной поддержке общественных объединений относятся налоговые льготы. При этом Налоговым кодексом РФ установлен запрет на предоставление и применение индивидуальных налоговых льгот, т. е. они не должны предоставляться конкретному налогоплательщику.

П. 3 ст. 381 Налогового кодекса РФ определил, что общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80 процентов, освобождаются от уплаты налогов в отношении имущества, используемого ими для осуществления их уставной деятельности. Однако Высший Арбитражный суд РФ определил, что региональные общественные организации инвалидов также имеют право на получение государственной поддержки в виде спорной льготы по налогу на имущество, как и общероссийские.

Свое определение Высший Арбитражный суд РФ делает на основе Постановления Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. «Освобождение от уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды как разновидность государственной поддержки адресовано одной и той же категории граждан — инвалидам и поэтому не может зависеть от статуса общественной организации. Следовательно, любые, а не только общероссийские, общественные организации инвалидов должны иметь возможность получения такой поддержки. Этот вывод согласуется с п. 10 Декларации о правах инвалидов, устанавливающей, что инвалиды должны быть защищены от любых видов регламентации, носящих дискриминационный характер, и вытекает из положений ст. 2—4, ратифицированной Российской Федерацией.

Следовательно, п. 3 ст. 381 Налогового кодекса РФ носит дискриминационный характер. Нарушается конституционный принцип равенства (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ)². Исходя из этого, Высший Арбитражный суд РФ признал право ре-

гиональных общественных объединений инвалидов на получение поддержки в виде освобождения от уплаты налога на имущество.

Федеральные органы власти законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» освободили общественные организации инвалидов, находящиеся в собственности этих организаций предприятия, объединения и учреждения, созданные для осуществления их уставных целей, от уплаты взносов на обязательное медицинское страхование.

Политическая партия является одной из организационных форм общественно-общественного объединения. Согласно Федеральному закону «О политических партиях» государственная поддержка федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации оказывается на равных условиях политическим партиям, их региональным отделениям и иным структурным подразделениям посредством:

— обеспечения равных условий и гарантий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации;

— создания равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям;

— обеспечения равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях³.

Региональные органы власти имеют право предоставлять льготы общественным объединениям на виды налогов, которые относятся к их ведению. Так, Челябинская областная Дума своим постановлением предоставила льготы в виде освобождения от уплаты земельного налога в пределах суммы, перечисляемой в областной бюджет религиозными объединениями и общественными организациями инвалидов, их филиалами независимо от источников финансирования.

Бюджетное финансирование (субсидирование) отдельных расходов общественных объединений (например: выделение средств на ремонт помещений, на оплату услуг связи). Закон Республики Бурятия «О мерах государственной поддержки республиканских общественных объединений инвалидов» закрепил предоставление льгот в виде предоставления субсидий на возмещение расходов за





потребленную тепловую и электрическую энергию в помещениях, используемых республиканскими общественными объединениями инвалидов: общественным организациям и общественным фондам, зарегистрированным в установленном порядке.

Индивидуальная государственная поддержка общественных объединений. Нормативное закрепление государственной поддержки конкретного общественного объединения обуславливается той задачей, которой оно осуществляет. Заинтересованность государства в лице его органов в тех ресурсах, которыми обладает конкретное общественное объединение. Зачастую деятельность объединения носит важный социальный характер и признается государством.

На индивидуальный характер предоставления государственной поддержки общественным объединениям указывают:

Во-первых, поддержка конкретного общественного объединения может закрепляться отдельным нормативным актом, либо в нормативных актах конкретное общественное объединение называют «поименно». К примеру, Указ Президента РФ «О государственной поддержке Российского общества Красного Креста». Можно выделить и такие правовые акты, в которых перечисляются общественные объединения на государственную поддержку. Так, Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил предоставления в 2008 году субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов» называет четыре общественные организации инвалидов.

В Федеральном законе «О политических партиях» закреплена иной механизм предоставления финансовой поддержки политических партий, это определяется, прежде всего, их организационной формой. Закон предусматривает предоставление индивидуальной поддержки политическим партиям в случаях:

«а) если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

б) если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не

менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании»⁴.

Статья 33 Федерального закона «О политических партиях» диспозитивная и предоставляет политическим партиям право выбора: принять либо отказаться от государственного финансирования. В случае отказа политической партии от государственного финансирования денежные средства, выделяемые политической партии из федерального бюджета по результатам выборов, остаются в федеральном бюджете.

Таким образом, финансовая поддержка предоставляется только политическим партиям, прошедшим «отбор» и набравшим на выборах определенный процент голосов избирателей.

Во-вторых, условием предоставления государственной поддержки общественному объединению является внесение объединения в федеральный (региональный) реестр.

Для того чтобы войти в реестр, объединение должно соответствовать определенным требованиям. Включение молодежных и детских объединений в федеральный реестр осуществляется бесплатно в течение месяца после представления ими письменного заявления и документов, подтверждающих соответствие объединения требованиям п. 2 ст. 4 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». Господдержки на региональном уровне предоставляется общественным объединениям через реестр. Правительство Ярославской области определило в своем постановлении «О государственной финансовой поддержке деятельности региональных общественных объединений ветеранов, инвалидов и иных общественных организаций социальной направленности», что правом на государственную финансовую поддержку обладают включенные в реестр региональные общественные объединения. Для включения в реестр объединению достаточно представить в Департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области заявление, подписанное руководителем, к заявлению прилагается ряд документов.

В ряде субъектов для включения в реестр на получение финансовой поддержки общественное объединение должно пройти отбор (конкурс) и после этого только включается в учетный документ.

Об индивидуальности государственной поддержки говорит и тот факт, что общественное объединение по собствен-

ному желанию может отказаться от получения поддержки и выйти из реестра.

В-третьих, государственная поддержка отдельному общественному объединению может предоставляться на основе договора. Договор заключается между общественным объединением и определенным государственным органом, которому от имени государства делегировано такое право.

На основе договора общественным объединениям предоставляются государственные (муниципальные) гранты и социальный заказ. Гранты и социальный заказ привязываются органами власти к государственным целевым программам, либо к отраслевым социальным программам.

Для выполнения некоторых мероприятий целевой программы привлекаются общественные объединения, имеющие специальные ресурсы, средства и возможности. Зачастую исполнение таких целевых программ единолично только органами власти становится невозможным. Мешает наличие в органах власти кадрового дефицита, дефицита идей и методов. Восполнить существующие пробелы позволяет органам власти привлечение к их осуществлению общественные объединения.

Интересна практика Республики Татарстан в предоставлении поддержки региональным общественным объединениям. Постановлением Кабинета министров утверждено, что за счет бюджета Республики Татарстан частично возмещаются затраты региональных общественных объединений, связанных с оказанием социально значимых услуг в области куль-

туры и искусства, общественных организаций ветеранов и инвалидов.

На основе договора предоставляются могут и иные преимущества. Так, общественным объединениям на основе договора предоставляется имущество в аренду либо в безвозмездное пользование. В Свердловской области общественным объединениям на основе договора предоставляется ряд форм поддержки, в том числе и право на использование программы для электронных вычислительных машин, базы данных или права на использование топологии интегральной микросхемы.

Государство в лице органов власти, путем предоставления государственной поддержки не желает создавать «иждивенца» из общественных объединений. Принимаемые правовые акты государственными органами способствуют привлечению общественных объединений к активной деятельности. Государственными органами власти используются ресурсы общественных объединений, что позволяет эффективно решать острые проблемы. На общественные объединения возлагаются специфические обязанности, которые государство готово спонсировать либо компенсировать льготами и преимуществами.

Виды и формы государственной поддержки общественных объединений зависят от нескольких факторов: политики, проводимой в конкретном субъекте Российской Федерации; региональная особенность социальной политики, политических и финансовых возможностей; острота социальной проблемы; существующая в регионе практика в социальной сфере, и т. д.

Примечания

¹ Об общественных объединениях: Федер. закон РФ от 19 мая 1995 г. [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

² Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 г. [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

³ О политических партиях: Федер. закон от 11 июля 2001 г. [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

⁴ О политических партиях: Федер. закон от 11 июля 2001 г. [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».



Н. Ф. Мамедов

К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

N. F. Mamedov

ON THE COMPETENCE OF CONSTITUTIONAL COURT OF THE AZERBAIJANI REPUBLIC

Рассматриваются некоторые проблемные вопросы процессуальных и организационных полномочий Конституционного суда Азербайджанской Республики.

Ключевые слова: компетенция, Конституционный суд Азербайджанской Республики, суды общей юрисдикции.

Компетенция конституционного суда представляет собой совокупность его материально-правовых, процессуальных и организационных полномочий. Естественно, что ее ядром являются материально-правовые полномочия, определяющие категории дел, подсудные конституционному суду. Остальные два вида полномочий имеют служебную роль и обеспечивают реализацию предназначения конституционного суда. В связи с этим в литературе, когда идет речь о компетенции конституционного суда, ее понимают в узком смысле как круг конституционно-правовых вопросов и споров, подведомственных этому суду¹.

В современных условиях компетенция конституционных судов в различных государствах разнообразна и индивидуальна. В связи с этим в настоящей статье представляется целесообразным рассматривать компетенцию Конституционного суда Азербайджанской Республики в сравнении с компетенцией конституционных судов зарубежных государств, в частности, стран СНГ.

Компетенция Конституционного суда Азербайджанской Республики развернуто закрепляется в Конституции, а также воспроизводится и уточняется в специальном законе о конституционном суде. Предметом компетенции Конституционного суда Азербайджанской Республики являются вопросы права, а точнее, конституционно-правовые вопросы и споры.

Это обусловлено конкретным содержанием полномочий суда. Рассматривая конституционно-правовые вопросы и

споры, Конституционный суд обязан воздерживаться от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов².

С учетом уже предложенных в литературе моделей классификации предметной компетенции конституционного суда можно выделить следующие полномочия специализированных органов конституционного контроля на примере стран СНГ: контроль за конституционностью правовых актов органов государственной власти страны, а также международных и внутригосударственных договоров; официальное толкование конституции, а в некоторых государствах и законов (кроме Армении, Белоруссии, Грузии, Литвы, Таджикистана); контроль за конституционностью конституций (уставов) и правовых актов органов власти составных частей государства (автономных единиц Азербайджана, субъектов Российской Федерации); разрешение споров между органами власти страны; контроль за конституционностью политических партий и иных общественных объединений, решение вопросов о запрещении или приостановлении их деятельности (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова); защита конституции от нарушения ее президентом, а в некоторых странах другими должностными лицами и судьями, участие в процедуре подтверждения стойкой нетрудоспособности президента по состоянию здоровья выполнять свои функции (Армения, Казахстан, Литва, Эстония) или временного отстранения его от должности (Молдова); постановление решения о принятии отставки президента (Азербайджан); защита от нарушений конституции парламентом страны

58

Конституция,
государство и общество



Ниджат Фахраддин-оглы Мамедов,
аспирант кафедры теории государства и права и конституционного права Челябинского государственного университета.

или законодательным собранием ее автономной части путем дачи заключения либо согласования при решении вопроса о роспуске названных представительных органов (Молдова, Узбекистан, Украина); контроль за конституционностью правовых актов высших судебных органов и прокуратуры государства (Азербайджан, Беларусь, Молдова, Таджикистан)³.

Естественно, что названные полномочия не охватывают всю гамму нюансов компетенции, свойственной тому или иному конституционному суду. В то же время не все эти полномочия осуществляет конституционный суд конкретной страны в полном объеме. Индивидуальная компетенция каждого специализированного органа конституционного контроля значительно уже приведенной выше обобщенной компетенции подобных органов стран СНГ. К примеру, М. А. Митюков выделяет тринадцать групп полномочий, хотя на практике встречается не более восьми⁴.

В целом же компетенция Конституционного суда Азербайджанской Республики состоит из проверки конституционности законов и иных нормативных правовых актов Конституции республики, защиты конституционных прав и свобод граждан, контроля за выборами и референдумами и других.

Представляется, что следует более подробно остановиться не на анализе определенных полномочий, а на весьма проблемном вопросе разграничения полномочий между Конституционным судом и судами общей юрисдикции⁵.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 60 Конституции Азербайджанской Республики, каждый может обжаловать в суде решения и действия (или бездействия) государственных органов, политических партий, профсоюзов и других общественных объединений и должностных лиц. Круг субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный суд по поводу соответствия нормативных актов Конституции Азербайджанской Республики, определяется ст. 130 Конституции Азербайджанской Республики⁷.

В соответствии с вышеуказанной статьей Конституции Азербайджанской Республики, с целью восстановления нарушенных прав и свобод человека для решения Конституционным Судом Азербайджанской Республики вопросов, указанных в п. 1—7 ч. 3 настоящей статьи, в установленном законом порядке каждый может обжаловать в Конституционном суде Азербайджанской Республики нормативные акты органов законодательной и исполнительной власти, муниципали-

тетов, судебные акты, нарушающие его права и свободы. Как видно из этого, Конституция Азербайджанской Республики не подразумевает исключений из общего правила судебной защиты прав и свобод человека.

Кроме этого, Конституция Азербайджанской Республики не определяет ограничения полномочий судов, рассматривающих вышеуказанные жалобы граждан. Наряду с этим, в соответствии со ст. 25 Гражданско-процессуального Кодекса Азербайджанской Республики конфликты, возникающие по поводу гражданских, семейных, трудовых, жилищных и земельных отношений и использования природных ресурсов или защиты окружающей среды, налогов, административных и прочих отношений, между сторонами, из которых по меньшей мере одно является физическим лицом или имеет статус индивидуального предпринимателя, решаются в судах общей юрисдикции, за исключением случаев возникновения конфликтов по поводу осуществления предпринимательской деятельности физическим лицом.

Учитывая актуальность указанной проблемы, можно предложить три пути ее решения.

Во-первых, следует включить пункт о рассмотрении законности нормативно-правовых актов и их соответствия Конституции в судах общей юрисдикции в Закон Азербайджанской Республики «О Конституционном Суде».

Во-вторых, следует включить пункт, допускающий рассмотрение законности нормативно-правовых актов и их соответствия Конституции в судах общей юрисдикции в Гражданско-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики.

В-третьих, осуществить разделение полномочий между судами общей юрисдикции и Конституционным судом Азербайджанской Республики, в зависимости от источника возникновения нормативных правовых актов.

Последнее означает, что контроль над нормативно-правовыми актами, вытекающими непосредственно из реализации конституционных полномочий (второй и пятый разделы третьей части Конституции Азербайджанской Республики под названием «Государственное управление»), передается Конституционному суду Азербайджанской Республики, а контроль над нормативно-правовыми актами, возникающими из других источников и принятыми на их основе, передается судам общей юрисдикции.



Кроме того, ни Конституция, ни законы Азербайджанской Республики не дают Конституционному и судам общей юрисдикции права инициации судебного исполнения по поводу соответствия нормативно-правовых актов закону.

Отделяя специальное полномочие Конституционного суда Азербайджанской Республики, определенное законом и подразумевающее решение противоречия нормативно-правовых актов, от деятельности Конституционного суда, остановимся на деятельности судов общей юрисдикции по поводу данных вопросов.

С одной стороны, они обладают правом не использовать нормативно-правовые акты, которые они считают противоречащими Конституции Азербайджанской Республики, а с другой стороны, применять другие нормативно-правовые акты, обладающие большей силой.

Очевидно, что проверка соответствия законов и нормативно-правовых актов Конституции Азербайджанской Республики составляет предметное право не только Конституционного суда Азербайджанской Республики, но и общих судов. В вышеуказанном последнем варианте такая проверка проводится не только в общем, но и в индивидуальном порядке. Поэтому нет никаких оснований для отрицания справедливости рассмотрения соответствия нормативно-правовых актов закону со стороны общих судов во время проведения ими конкретной правоприменительной деятельности.

Неясность, неточность или неопределенность нормативных правовых актов также не могут служить основанием для отклонения дела, так как общие суды могут решить проблему посредством применения другого акта, обладающего большей силой, включая Конституцию Азербайджанской Республики.

Представляется, что суды общей юрисдикции должны обращаться в Конституционный суд Азербайджанской Республики по поводу неиспользования определенных законов и нормативно-правовых актов вследствие их несоответствия Конституции и законам Азербайджанской Республики, и истолкования законов, в соответствии с четвертым разделом ст. 130 Гражданско-процессуального кодекса Азербайджанской Республики и со

ст. 131 Гражданско-процессуального кодекса Азербайджанской Республики. Это делается для того, чтобы акт, противоречащий Конституции Азербайджанской Республики, утратил свою силу в порядке исполнения Конституционного суда и в дальнейшем не применялся. Данная обязанность судов общей юрисдикции базируется на принципах независимости и справедливости судебного исполнения.

Таким образом, обязательное обращение в Конституционный суд Азербайджанской Республики может внести ясность в содержание нормы, обеспечить верховенство Конституции Азербайджанской Республики и единые правила применения права.

Кроме того, можно подытожить, что классификация законодательных пределов полномочий Конституционного суда Азербайджанской Республики содержит: во-первых, Конституционный суд разрешает исключительно конституционно-правовые вопросы; во-вторых, пределы полномочий Конституционного суда Азербайджанской республики обусловлены размежеванием подсудности с другими судебными органами; в-третьих, Конституционный суд при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств; в-четвертых, Конституционный суд рассматривает исключительно вопросы права; в-пятых, Конституционный суд рассматривает дела исключительно по обращениям в форме запросов, представлений и ходатайств; в-шестых, объем компетенции Конституционного суда закреплен исключительно в Конституции.

Наряду со сказанным выше, целесообразно внести практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию действующего законодательства. Как видится, основными направлениями его развития должны быть: закрепление полномочий Конституционного суда Азербайджанской Республики исключительно в Конституции, запрет их изменений в любом порядке, кроме как путем внесения конституционных поправок; избрание Председателя Конституционного суда и его заместителей исключительно самим составом суда; придание решениям Конституционного суда прецедентного характера.

Примечания

¹ Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. — М. : Юристъ, 1995. — С. 152—158.

² Сравнительное конституционное право / ред. кол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. — М. : Юридическая литература, 2006. — С. 192;

Арутоян Г. Г. Конституционный контроль. Сравнительный анализ. — Ереван, 2007. — С. 250—251.

³ Алиев З. М. Конституционное правосудие в Республике Таджикистан: проблемы организации и деятельности // ВКС Российской Федерации. — 1997. — № 2. — С. 52.

⁴ Митюков М. А. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. — М. : Норма, 2008. — С. 46—47.

⁵ Жуйков В. М. Правовые критерии разграничения предметной компетенции между судами общей юрисдикции и Конституционным судом РФ // Юридический мир. — 1996. — № 11. — С. 23—26.; Правовое государство, личность, законность. — М. : НИИ правовой политики и практики Российской правовой академии, 1997. — С. 106—113.

⁶ Конституция Азербайджана (Азербайджанской Республики) от 12.11.1995 г. // Конституции государств Европы. — М. : Норма, 2007. — С. 362.



В. И. Фарыма

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. I. Faryma

INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONER IN THE RUSSIAN FEDERATION

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определил законодательное регулирование данного института.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является государственным правозащитным органом, базирующимся на принципах открытости, профессионализма, диалога с государственными органами и общественными организациями.

В соответствии с действующим законодательством и практикой деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она лишь способствует совершенствованию их работы в данной области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действием или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, содействует реализации прав граждан перед лицом бюрократических структур.

Ключевые слова: *Правовое государство, демократия, омбудсмен, государственные органы, защита прав человека, Декларация прав и свобод человека в РФ 1991 г., Конституция РФ 1993 г., ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» 1997 г., Уполномоченный по правам человека, Президент Российской Федерации.*

В правовых государствах, начиная с античных времен, учреждался защитник гражданских прав — народный трибун, который в Древнем Риме был наделен полномочиями наложить «вето» на любой закон, противоречащий правам квиритов (полноправных граждан). Современные государства учреждают правовой институт, обозначаемый словом «омбудсмен».

Омбудсмен (от швед. ombudsman — представитель чьих-либо интересов) — в ряде стран специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдающее права и свободы граждан в определенной сфере¹.

Он занимает важное место в системе органов, осуществляющих контроль за деятельностью аппарата управления, эффективно защищает права граждан от произвола государственных органов управления и злоупотребления властью со стороны чиновников. Его создание и деятельность открыли новую главу в отношениях между государством и гражданином, между лицами, наделенными

властью, и управляемыми. Сегодня институт омбудсмента по справедливости считается важным фактором укрепления законности и правовой основы в деятельности исполнительной власти, формой внесудебного контроля.

Этот институт положительно зарекомендовал себя в более чем 100 странах мира, способствуя как защите прав человека, так и повышению эффективности деятельности исполнительной власти. Впервые омбудсмен появился в Швеции в 1809 г. под названием «Омбудсмен» и имел очень широкое толкование своего назначения: представитель, агент, адвокат, опекун или любое другое лицо, уполномоченное другими субъектами действовать от их имени и служить их интересам. Второй страной, учредившей подобный орган, стала Финляндия. Затем этот институт был создан в Дании, Норвегии, Новой Зеландии, Великобритании и т. д. Идея омбудсмента широко распространилась во многих странах Европы, Америки, Азии, Африки как в унитарных государствах, так и в федерациях.

В XX веке, после Второй мировой войны, институт Омбудсмента стремительно завоевал популярность во многих странах мира. При сохранении сути этого

62

Конституция,
государство и общество



В. И. Фарыма,
преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Челябинского юридического института МВД России.

института в разных странах его название постепенно претерпевало определенную трансформацию: Уполномоченный по правам граждан (Польша), Уполномоченный по правам человека (Россия), медиатор (Франция), народный защитник (Испания), публичный советник (штат Небраска, США), парламентский Уполномоченный по делам администрации (Великобритания, Северная Ирландия, Шри-Ланка), парламентский Уполномоченный для расследования злоупотреблений администрации (Новая Зеландия), и др. В некоторых странах существуют коллегии и комиссии, выполняющие функции омбудсмена: коллегия народной самозащиты (Австрия), комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал). Созданы омбудсмены и в международных организациях по защите прав человека; так, при Совете Европы — Комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг², Верховный Комиссар ООН по правам человека Наванетхем Пиллэй³.

Предложения об учреждении Омбудсмена в нашей стране стали высказываться с конца 1980-х годов. Первое официальное закрепление эта идея получила с принятием Верховным Советом 22 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод человека в РФ⁴. Дальнейшее развитие идея учреждения института Омбудсмена получила в Конституции РФ, ст. 103 которой определяет основы назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека⁵.

В России появился реальный механизм защиты конституционных прав и свобод граждан, на который возлагаются большие надежды российским обществом. Важным шагом в приближении норм отечественного законодательства к общепризнанным международным стандартам в области прав человека и гражданина явилось вступление России в Совет Европы 15 января 1996 г. В феврале 1996 г. был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к уставу Совету Европы» № 19 ФЗ⁶.

До принятия Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» институт Уполномоченного действовал на основании президентского Указа «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» от 04.08.94 г. № 1587. Этим документом было установлено, что до

принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ⁷.

Первым российским Уполномоченным по правам человека в 1994 г. стал Сергей Адамович Ковалев, хотя его скорее можно считать прототипом Уполномоченного, поскольку его деятельность основывалась не на законе, а на указе Президента, что серьезно ослабляло его правовое положение. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном в Российской Федерации» был принят 26 февраля 1997 г., а сам Уполномоченный — Олег Орестович Миронов — избран лишь 20 мая 1998 г. — предыдущие попытки выборов 4 апреля и 17 сентября не позволили ни одному кандидату набрать требуемого количества голосов. В настоящее время, с 13 февраля 2004 г., Уполномоченным по правам человека в РФ является Владимир Петрович Лукин.

Этап становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как государственного правозащитного органа, базирующегося на принципах открытости, профессионализма, диалога с государственными органами и общественными организациями, можно считать завершенным⁸.

В соответствии с действующим законодательством и практикой, деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она лишь способствует совершенствованию их работы в данной области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действием или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, содействует реализации прав граждан перед лицом бюрократических структур.

Глава III ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» регламентирует его компетенцию. Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

1. Рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;

2. Анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по





его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

3. Развитие международного сотрудничества в области прав человека;

4. Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;

5. Подготовка ежегодного доклада о деятельности и направлении его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации;

6. Выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

7. Направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;

8. Обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

9. Обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;

10. Принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

11. Анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

12. Информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;

13. Направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Помимо предусмотренных Федеральным конституционным законом основных направлений деятельности Уполномоченного, возникают и другие задачи, тесно связанные с осуществлением его полномочий в рамках установленной законом компетенции. Уполномоченный информирует государственные органы и общественность о своей деятельности, о положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в стране, взаимодействует с федеральными и региональными органами государственной власти, с уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, средствами массовой информации.

С начала деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (с мая 1998 года) к нему поступило свыше 52 тыс. жалоб и обращений граждан. Около 5 тыс. россиян обратились непосредственно в группу приема заявителей в г. Москве. Во время выездов в субъекты Российской Федерации Уполномоченным и сотрудниками его рабочего аппарата были проведены беседы с более чем 2500 гражданами, принято 1200 заявлений.

Уполномоченному поступает корреспонденция практически из всех субъектов Российской Федерации, из государств — участников Содружества Независимых Государств и стран Балтии, из государств дальнего зарубежья.

Жалобы и обращения граждан свидетельствуют о том, что ситуация с правами человека остается в России крайне напряженной. Наибольшее число жалоб (более 40 процентов) связано с уголовной проблематикой. Около 12 процентов обращений касаются вопросов гражданского права и жилищного законодательства, 9 процентов — трудовых отношений, 6 процентов — социальных и пенсионных проблем, около 5 процентов — нарушений в области конституционных процедур и административного права. Письма военнослужащих, а также членов их семей составляют чуть более 4 процентов, жалобы от беженцев и вынужденных переселенцев — около 2 процентов, 1 процент обращений посвящен вопросам международного права, 7 процентов — другим проблемам⁹.

Уполномоченный вправе беспрепятственно посещать органы власти и местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, воинские части, общественные объединения; запрашивать и получать необходимые доку-

менты и материалы; получать объяснения должностных лиц и госслужащих; проводить проверки деятельности госорганов, органов местного самоуправления и должностных лиц; знакомиться с уголовными, гражданскими и административными делами, включая прекращенные. Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема должностными лицами органов власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, руководителями обще-

ственных объединений, военачальниками и администрацией мест принудительного содержания.

В. П. Лукин в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год сказал о том, что «опыт истекших пяти лет не позволяет прийти к однозначным и тем более окончательным выводам о положении дел с правами и свободами человека в нашей стране. Но при всем своем очевидном несовершенстве сегодняшняя Россия — страна развивающейся демократии»¹⁰.

Примечания

¹ Тихомиров Л. В. Юридическая энциклопедия. — М. — С. 584.

² <http://www.wikipedia.ru>

³ <http://www.un.org.ru>

⁴ Декларация прав и свобод человека и гражданина России. 22 ноября 1991 г. — № 52. — Ст. 1865.

⁵ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и от 20 декабря 2008 № 7-ФКЗ) // Росс. газ. — 2009. — 21 янв.

⁶ Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 9. — Ст. 774.

⁷ Зиновьев А. В. Конституционное право России. — М., 2000.

⁸ Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ О. О. Миронова, 1998—2003. — М., 2003. — С. 42.

⁹ <http://www.ombudsman.gov.ru>

¹⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Росс. газ. — 2009. — 17 апр.





ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В. М. Шадрин

СТАНОВЛЕНИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ В РОССИИ

V. M. Shadrin

FORMATION OF ANALYTICAL JURISPRUDENCE IN RUSSIA

Рассматриваются вопросы становления теоретической составляющей юриспруденции, открытия первых университетов и дальнейшего развития системы российского права в России.

Ключевые слова: теоретическая юриспруденция, юридическая наука, юридическое образование.

Теоретическая юриспруденция, как принято считать, свой временной отсчет в России начинает с первой четверти XVIII в. (по этому вопросу есть и другие точки зрения)¹.

В статье профессора А. П. Куницына «Старание Петра Великого о введении в России теоретического образования юношества в Правоведении»² отмечалось, что от императора «не скрылась и та истина, что для надлежащего исполнения и охранения силы законов необходимо нужны просвещенные блюстители оных; ибо и самые ясные законы для несведущего человека бывают немые. Чтобы понять мысль законодателя, нередко нужно бывает восходить до первых начал справедливости, практическое же законоискусство не может доставить полного и систематического познания о началах Права»³.

Распространение в России в конце XVII — начале XVIII века западноевропейской культуры потребовало в первую очередь перевода иностранной литературы на русский язык. Переводческая деятельность нашла в Петре I ревностного покровителя. Из-за границы привезено было множество книг по всем отраслям науки. Покупка научной литературы за рубежом поручалась дипломатическим агентам. Так, например, Петр Васильевич Постников, русский полномочный посол, в 1704 г. отправляет из Франции партию книг на французском и латинском языках,

а в 1710 г., возвращаясь из-за границы, привозит с собой новую партию, главным образом «о правах и уложениях окрестных государств»⁴. В 1708 г. князь Куракин присылает из Гамбурга два ящика книг, а в 1721 г. Петр I отправляет за границу с разными поручениями библиотекаря Шумахера, который привозит с собой 517 книг⁵. Книжное собрание пополнялось литературой, отбираемой в занятых русскими войсками городах (в Митаве — до 2500 томов)⁶. В 1718 г. император издал Указ о переводе книг «юриспруденция и прочия», в соответствии с которым был сделан ряд переводов трудов Гроция, Пуфендорфа, Слейдана, Курция, Стратемана и др. В предисловии к переводу Стратемана «Феатрон, или Позор исторический» говорится о пользе истории и ее связи с юриспруденцией: «На сем основании вся учения зиждутся, иже бо не весть, что прежде его содеяся, сей чрез все житие свое отрок есть; претерпит то же и юриспруденция, егда от истории не познает прежде бывших поведений и установлений»⁷.

Работа Гроция «О законах брани и мира» и обширное руководство Пуфендорфа «Восемь книг о естественном праве и о праве народов» были переведены на русский язык, но переводы не были изданы; сокращенное же руководство Пуфендорфа «О должности человека и гражданина» появилось в печати в 1726 г.⁸ Последняя из отмеченных работ была переведена на русский язык архимандритом Костромского Троицкого Ипатьевского монастыря Гавриилом Бушинским и вышла в свет уже после смер-

66

Теория государства
и права



Шадрин Владимир Михайлович,
кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права и конституционного права Челябинского государственного университета.

ти Петра I, в 1726 г., однако начальные 10 глав перевода книги Император лично прочел и собственноручно исправил. Архимандрит Гавриил вспоминал, что царь «при собраниях же сенаторов, и в царских своих палатах, и на ассамблеях в домах сенаторских, оные первые десять глав прочтенные похвалял и всегда автора ее Пуфендорфа мудрым именовал юриспептом»⁹.

Работа над переводом книги явилась и важным моментом в процессе формирования юридической терминологии в нашем государстве. Другое произведение С. Пуфендорфа «Введение в историю знатнейших европейских государств с примечаниями и политическими рассуждениями», изданное немного раньше (1718), стало в России, по сути, первым учебником всемирной истории. Помимо отмеченных трактатов на русский язык было переведено в период правления Петра I также и сочинение Самуила Пуфендорфа «De Jure naturae et gentium. Libri octo». В русском варианте оно было названо «О законах естества и народов». Но этот перевод остался в рукописи.

Перевод юридических книг сильно затруднял переводчиков: «той книги, не учась юриспруденции, переводить некоторыми делами невозможно для того, что термины и речи к юриспруденции надлежащие особы», — доносили переводчики Посольского приказа Спафарий и Лаврецкий¹⁰.

Следует отметить, что в первой четверти XVIII в. в России было издано около 600 названий переводных и оригинальных книг, издавались и нормативные законодательные акты.

Труды известных западноевропейских мыслителей Г. Гроция, Т. Гоббса, С. Пуфендорфа, Ю. Липсия и др., благодаря Петру I, стали относительно известны, вошли в культурный обиход, способствовали развитию отечественной правовой мысли, потому что нашли в России, как отмечает А. М. Панченко, достаточно подготовленную почву, способную к их восприятию¹¹. Так, исходные положения доктрины естественного права были восприняты и определенным образом применены к условиям оформления абсолютной монархии Ф. Прокоповичем, В. Н. Татищевым, И. Т. Посошковым, М. В. Ломоносовым.

Вместе с тем следует согласиться с профессором В. А. Томсиновым, который справедливо отмечает, что «формирующаяся на базе естественно-правовых учений русская теоретическая юриспруденция неизбежно должна была

приобрести абстрактный, отвлеченный от практической жизни характер. В таком состоянии она, безусловно, ни в коей мере не могла заменить собою юриспруденцию практическую, прикладную. ... Прикладная, дьяческая юриспруденция получала, таким образом, дальнейшее развитие. Однако проявившаяся в России в первой четверти XVIII в. общая тенденция к теоретизации юридического знания оказала все-таки свое влияние и на этот род юриспруденции, именуемый законоискусством»¹².

Подготовка же профессиональных юристов для нужд отечества берет свое начало в 1724—1725 гг., при создании в Петербурге триединого центра — Академии наук, при ней — первого в истории русского государства университета и гимназии.

В январе 1724 г. Петр I изложил Сенату план устройства в России Академии наук и художеств, «такой Академии, которая в Париже обретается, подобна есть»¹³. При Академии намечалось создать университет и гимназию. В проекте было предложено разделить Академический университет на три факультета: медицинский, философский и юридический («гуманиора, истории и права»). Сенатский указ от 28 января 1724 г. определял задачи первого российского университета: «Университет есть собрание ученых людей, которые наукам высоким, яко Феологии и Юриспруденции (Прав искусств), Медицины и Философии, сиречь до какого состояния оные ныне дошли, молодых людей обучают»¹⁴. Официально Академия была открыта в декабре 1725 г. в соответствии с императорским указом «О заведении Академии наук и о назначении президентом оной лейб-медика Блюментроста»¹⁵.

В числе первых профессоров университета были крупные ученые: математик Н. Бернулли, историк Г. З. Байер, философы Х.-Ф. Гросс и Х. Мартини, филолог И.-П. Коль, правоведы И. С. Бекенштейн и Х. Гольдбах. Первым ректором университета стал в 1747 г. (до этого времени такой должности не было) известный историк и этнограф, академик Г. Ф. Миллер, в 1750 г. его сменил на этом посту его ученик — выдающийся естествоиспытатель и путешественник С. П. Крашенинников, а с 1758 по 1765 гг. Санкт-Петербургский университет возглавлял великий русский ученый-энциклопедист М. В. Ломоносов, который еще в 1747 г. начал читать первый курс физики на русском языке.

В университете с момента его открытия стали преподавать этику, политику и «право природы» по Пуфендорфу. Профессора-



иностранцы лекции читали на латинском языке. Отыскать же в России молодых людей, владевших латынью, было довольно сложно. В период 1726—1733 гг. среди академических студентов числилось только 38 человек, поэтому деление вуза на факультеты не проводилось¹⁶.

Вместе с тем, Академическому университету Россия обязана рядом известных сановников, педагогов, деятелей науки того времени. Его питомцами были известный законовед А. Я. Поленов, писатель Я. П. Козельский, военный врач П. З. Кондоиди, а выпускник Петербургской академической гимназии и первый русский адъютант высшей математики В. Е. Ададуров¹⁷ в 1762 г. был назначен куратором Московского университета. В 1735 г. звания адъюнктов и магистров получили выпускники университета И. Е. Братковский, А. А. Константинов, С. Я. Румовский, М. И. Софронов, Ф. Я. Яремский. Фактически все русские академики XVIII в. получили образование в стенах Петербургского университета, входившего в то время в состав Академии Наук. Многие из них позже сами стали преподавать в университете и в Учительской семинарии, открытой в 1783 г. Ими же были написаны первые отечественные учебники по многим предметам. В конце XVIII века университет в составе Академии Наук перестал функционировать (хотя формально существовал до 1803 г., когда был принят новый устав Академии), продолжала работу только Академическая гимназия, последние студенты которой были переведены в Педагогический институт, преобразованный в 1804 г. из Учительской семинарии. По своему характеру Педагогический институт фактически выполнял функции университета, но не имел соответствующего статуса, поэтому в 1819 г. по указу Александра I на его базе был воссоздан Санкт-Петербургский университет.

Экономическое и социально-политическое развитие Российской империи в середине XVIII в. требовало значительного числа образованных людей, в том числе юристов. Петербургский академический университет и военно-учебные заведения (Сухопутный шляхетский кадетский корпус, Морской кадетский корпус и др.) не в полной мере удовлетворяли потребности общества в отечественных специалистах.

Благодаря сотрудничеству и активной деятельности графа И. И. Шувалова и академика М. В. Ломоносова родилась и претворилась в жизнь идея о создании Московского университета.

12 (25) января 1755 г. именным указом императрицы Елизаветы «Об учреждении Московского Университета и двух Гимназий» был создан университет, основание которого представлялось в нормативном акте исполнением замысла ее родителя и государя Петра I¹⁸.

В высшем учебном заведении предусматривалось создание трех факультетов со штатом 10 профессоров: философского, медицинского и юридического. Согласно § 5 указанного документа в юридическом факультете должны были состоять три профессора: 1) профессор всей юриспруденции; 2) профессор юриспруденции российской; 3) профессор политики. Структура факультета была построена по плану Михаила Васильевича Ломоносова, подготовленного им в июне-июле 1754 г. в письме к Ивану Ивановичу Шувалову, первому куратору Московского университета.

В соответствии с «Проектом об учреждении Московского университета» — первым университетским уставом в России, университет подчинялся Сенату, управлялся назначенными кураторами. Коллегия профессоров составляла совещательный орган при кураторе.

При Московском университете были учреждены две гимназии. Одна для молодых дворян, а другая — для разночинцев. Лучшие выпускники гимназий зачислялись в университет. В числе воспитанников гимназии были многие известные в последующем государственные деятели, литераторы, ученые: Н. И. Новиков, Д. И. Фонвизин, С. Е. Десницкий и др.

По инициативе Московского университета и его куратора графа И. И. Шувалова в 1758 г. под ведением этого вуза «для приготовления будущих слушателей к университету» была учреждена гимназия в Казани. Все это положило начало достаточно прочной традиции высшего и среднего образования в России.

Преподавателями юридического факультета Московского университета и энциклопедии права в частности были иностранцы. Первый профессор, призванный преподавать на юридическом факультете, прибыл в Москву в сентябре 1756 г. Это был Филипп Генрих Дильтей — доктор права из Вены. Дильтей преподавал на юридическом факультете пять курсов: по естественному, римскому, гражданскому, государственному и уголовному праву. Именно ему, — отмечает Ф. Л. Морошкин, — обязана Россия первыми образованными юристами¹⁹. В 1764 г. по рекомендации Герарда Фридриха Миллера, члена Петербургской Академии наук, для

преподавания курса всеобщей юриспруденции был приглашен немецкий преподаватель Карл-Генрих Лангер.

Историки права считают, что в рассматриваемый период имело место приспособление западноевропейских, в основном германских схем к условиям российской правовой жизни. Это было обусловлено рядом причин, в частности тем, что: первые профессора приглашались в Академию наук и Московский университет из Германии; петровские преобразования были ориентированы, прежде всего, на структуры немецкого и шведского государственных управлений; распространением в связи с этим в первую очередь переводных трудов немецких правоведов и философов. Среди немецких мыслителей, оказавших значительное влияние на формирование русской философии права, следует назвать С. Пуфендорфа, И. Канта, Ф. Шеллинга, Г. В. Ф. Гегеля.

«Представителям русского законовещения, — отмечает Э. В. Кузнецов, — в тот период пришлось бороться с двумя негативными тенденциями: во-первых, с чрезмерной привязанностью к умозрениям немецких философов и засильем иностранного законодательства; во-вторых, с нападками приверженцев старого приказного порядка»²⁰.

Первыми же отечественными профессорами права стали: «римских и российских прав» доктор Московского университета, публичный ординарный профессор юриспруденции и Императорской академии член — Семен Ефимович Десницкий²¹ и Иван Андреевич Третьяков, получившие образование в Англии в университете г. Глазго. С. Е. Десницкому было поручено читать в университете курс «Римское право по институциям, с применением к русскому праву отдельных законов», в мае 1768 г. ему было присвоено звание экстраординарного профессора с правом участвовать в заседаниях университетской конференции. После шести лет успешной педагогической деятельности Десницкий получил звание ординарного профессора и с 1773 г. занимал кафедру российского законовещения.

В 1767 г. граф И. И. Шувалов составил проект нового Устава Университета и нового штата. Проект предусматривал, что профессора должны читать все предметы на русском языке, «дабы чрез то и науки в России доведены были до цветущего состояния и могли бы называться собственными российскими». Вскоре в «Московских ведомостях» было опубликовано объявление: «С сего 1768 г. в импе-

раторском Московском университете, для лучшего распространения в России наук, начались лекции во всех трех факультетах природными россиянами на российском языке, любители наук могут в те дни и часы слушать, которые оным в лекционном каталоге назначены»²². Впоследствии Н. М. Коркунов весьма точно подметил, что и до Московского университета существовал академический университет в Петербурге. «Но это был университет в России; Московский университет — бесспорно русский университет. В нем профессора-иностранцы живо сменяются русскими, московскими же студентами»²³.

В июне 1768 г. С. Е. Десницким в публичном собрании Московского университета было прочитано «Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции». «Удивительно, — отмечает автор, — что в России до сих времен никакого почти особенного старания к отечественной юриспруденции прилагается не было. Мы не имеем и поныне по примеру других государств наставлений российских законов»²⁴. Десницкий понимал под юриспруденцией не только знание прав — законоучение, но и использование, сам механизм реализации прав — «законоискусство».

«Слово...», как отмечает П. С. Грацианский, явилось манифестом только что родившегося передового направления в русской правовой науке²⁵. Автор призывал учиться законоискусству для «натурального возвышения народов в правлении», хотя при этом весьма резко отзывался о европейской теории естественного права. «Principia juris naturae... изысканы больше для меридиана немецкого, нежели дела в судах» — отмечал ученый в одном из примечаний к работе²⁶. В своих лекциях Десницкий едко высмеивал «натуральную юриспруденцию» и догматизм умозрительной «моральной философии».

Сегодня малоизвестен тот факт, что С. Е. Десницкий создал интересную концепцию истории человечества: общественная жизнь, по его мнению, прошла четыре формы развития, общие всем народам мира: 1) звероловство — с бродячим образом жизни; 2) скотоводство — с пастушеством и разведением животных; 3) хлебопашество — с возделыванием угодий и хлебопроизводством; 4) коммерческое состояние — с развитием товарообмена, внешней и внутренней торговли²⁷. В этой его теории «ступеней общественного развития» просматривались зародышные элементы формационного подхода к истории и типологии государств.





Будучи профессором юридического факультета, Десницкий способствовал окончательному оформлению русской теоретической юриспруденции в самостоятельную науку и учебную дисциплину. В 1773 г. ученому удалось добиться открытия в рамках юридического факультета кафедры русского законовещения и начать чтение лекционного курса по этому важнейшему для будущих отечественных юристов предмету. Изучение русского права С. Е. Десницкий считал важнейшей задачей университетской системы образования. При этом единственным методом, способным дать студентам знания российского права, С. Е. Десницкий полагал метод научного его изучения. В отсутствие науки русского права он видел главный недостаток формировавшегося в России юридического образования²⁸.

Характеризуя значение юридического факультета Московского университета в становлении русской научной юриспруденции, Ф. Л. Морошкин писал: «Юриспруденция является в числе наук и, подкрепляемая изящной словесностью, математикой, философией и историей, с успехом вытесняет ухищренные приемы старой подьяческой юриспруденции. В деловых бумагах появилась правильность изложения, натуральное и мерное движение мыслей, чистота и благородство выражения: ибо на службе государственной прошедшего века сияют питомцы Московского университета. Вот блистательные плоды, коими открыл свое юридическое поприще Московский университет»²⁹. Первые деятели и воспитанники Московского университета: Д. С. Аничков, А. А. Барсов, С. Е. Десницкий, В. Ф. Малиновский, А. Н. Брянцев, И. А. Третьяков, Н. Н. Поповский, в большинстве своем и являлись разработчиками науки, пропагандистами светских просветительских, философских и правовых идей³⁰. Многие из юристов, бывших выпускников университета, стали впоследствии писателями, композиторами, художниками, учеными, прославили своими именами многие области знаний.

Среди наиболее известных первых русских юристов профессионалов и правоведов конца XVIII — начала XIX в., внесших существенный вклад в формирование оригинальной отечественной юридической теории, следует назвать Владимира Трофимовича Золотницкого (1741—1787), Захара Аникиевича Горюшкина (1748—1821), Алексея Андреевича Благовещенского (умер в 1835), Александра Петровича Куницына (1793—1840),

Михаила Михайловича Сперанского (1772—1839) и др.

Доминировавшая во второй половине XVIII в. в западноевропейской юриспруденции доктрина «естественного права» оказала большое влияние на русскую теоретическую юриспруденцию конца XVIII — начала XIX в.

Первым, среди российских ученых-юристов сделавшим в 1764 г. попытку самостоятельного изложения теории естественного права и общественного договора в книге «Сокращение естественного права выбранное из разных авторов для пользы Российского общества», был В. Т. Золотницкий.

Позднее в работе «Право естественное» А. П. Куницын, рассматривая право как составную часть нравственной философии, писал: «Нравственная философия разделяется на две части. В первой излагаются законы внутренней свободы, которая и называется собственно нравучением. Во второй предлагаются законы права, которая поэтому и называется правоучением или просто правом»³¹. По словам ученого, «главное начало права может быть выведено только из формы разума»³².

В отличие от многих русских правоведов того времени, З. А. Горюшкин выводил «начала права» не из некоего абстрактного «разума», а из народного правосознания — «народного умствования», по его терминологии. Горюшкин признавал существование помимо «человеческого права» также «права Божественного» и «права животных». По его словам, поскольку «человек... сам себе и прочим вещам бытия дать не в состоянии, то по нему заключаем, что все оное произведено от Высочайшего Существа...»³³. Будучи юристом-практиком, З. А. Горюшкин придавал большое значение и теоретическим знаниям о праве. Об этом свидетельствует, к примеру, название лекции, прочитанной им в сентябре 1790 г., — «Краткое рассуждение о нужде всеобщего знания российского законоискусства и о том, что несравненно тягостнее приобретать сию науку навыком при отправлении дел в судебных местах, нежели по правилам, избранным из законов»³⁴.

Многие мысли ученого оказались ценным вкладом в русскую правовую культуру. В частности, Горюшкин предвосхитил основные идеи «исторической школы права», возобладавшей в русском правоведении во второй трети XIX в.

Идеи исторической школы права получили развитие в теоретико-проблемном очерке одного из первых профессиональ-

ных теоретиков и историков права в России А. А. Благовещенского «История — метод науки законоведения в XVIII в.»³⁵. Автор обращает внимание на новейшую тогда методологию «исторической школы», настаивает на изучении положительного права взамен права естественного. В конце своей работы ученый излагает тезис о том, что истинной наукой правове-дения должно стать сравнительное законоведение в широком смысле слова, ибо только оно может открыть «вечные начала правды, справедливости и благочестия, сии непоколебимые основания бытия и благоденствия родов, царств и народов».

В целом, национальное своеобразие правовой мысли второй половины XVIII в. наиболее ярко проявилось в творчестве князя Михаила Михайловича Щерба-

това — видного русского историка, публициста и государственного деятеля³⁶. В статьях «О пользе науки» и «О способах преподавания разные науки» им была обоснована необходимость правового просвещения для укрепления государства. Как и многие современники, он полагал, что именно энциклопедическое образование, включающее комплекс правовых знаний, сможет создать «новую породу людей», способных изменить жизнь общества.

В конце XVIII в. изучение права становится обязательным элементом дворянского образования. В 1803 г. «Предварительными правилами народного просвещения» вводится термин «правоведение» как отрасль высшего образования и цикл учебных дисциплин в области права³⁷.

Примечания

¹ Томсинов В. А. Развитие юриспруденции в России // Развитие русского права второй половины XVII — XVIII вв. — М., 1992. — С. 51; *Соболев Г., Тихонов И., Тишкин Г.* Санкт-Петербургский университет : летопись 1772—1999 / под ред. Л. А. Вербицкой. — СПб., 1999. — С. 14.; *Туманов В. А.* О правовом нигилизме // Советское государство и право. — 1989. — № 10. — С. 10—27.

² *Куницын А. П.* Старание Петра Великого о введении в России теоретического образования юношества в Правоведении // Сын Отечества. — 1821. — Ч. 67. — № 6. — С. 253.

³ Цит. по: *Томсинов В. А.* Развитие русской юриспруденции в первой четверти XVIII в. // Законодательство. — 2006. — № 3. — С. 85.

⁴ Библиограф. — 1885. — № 4. — С. 77—80.

⁵ *Пекарский П.* Наука и литература в России при Петре Великом. — Т. I. — СПб., 1862. — С. 48—52.

⁶ Там же. — С. 46.

⁷ Цит. по: *Материалы к истории литературы международного права в России (1647—1917)* / В. Э. Грабарь; науч. ред. У. Э. Батлер; отв. ред. и предисл. В. А. Томсинов. — М., 2005. — С. 45.

⁸ Заглавие книги в русском переводе таково: «О должности человека и гражданина по закону естественному книги две, сочиненные Самуилом Пуфендорфом, ныне же на Российский с Латинского переведенные, повелением благочестивейшия Великия Государыни Екатерины Алексеевны: благословением же святейшего: Синода. Напечатаны же в Санктпетербургской Типографии ноября в 17 день 1726 года».

⁹ Цит. по: *Азаркин, Н. М.* Проблемы «правления знающих» в России I четверти XVIII века // Сборник научных трудов МГЮА. — М., 1996. — С. 31.

¹⁰ *Токмаков А.* // Библиограф. — 1885. — № 4. — С. 77.

¹¹ *Панченко А. М.* Русская культура в канун Петровских реформ. — Л., 1984. — С. 132—133.

¹² *Томсинов В. А.* Развитие русской юриспруденции в первой четверти XVIII века // Законодательство. — 2006. — № 4.

¹³ *Материалы для истории имп. Академии наук.* — Т. 1. — СПб., 1885. — С. 15.

¹⁴ Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1830. — Т. VII. — № 4443.

¹⁵ Там же. — Т. VII. — № 4807.

¹⁶ Архив РАН. Ф. 3. — Оп. 1. — Д. 791. — Л. 63—64 об.

¹⁷ *Адогуров В. Е.* (1709—1789) — ученый и государственный деятель, адъюнкт Академии наук по высшей математике. Известен как переводчик и преподаватель русского языка (среди его учеников была будущая императрица Екатерина II, в царствование которой занимал высокие посты в государственном управлении). Был сослан в Оренбург в результате дворцовых интриг. По возвращении из ссылки был назначен президентом Мануфактур-коллегии и куратором Московского университета. С 1774 года — сенатор.

¹⁸ Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1830. — Т. XIV. — № 10346.



¹⁹ *Морошкин Ф. Л.* Об участии Московского университета в образовании отечественной юриспруденции // Ученые записки Московского университета. — 1834. — С. 225.

²⁰ *Кузнецов Э. В.* Философия права в России. — М., 1989. — С. 35.

²¹ См.: *Грацианский П. С.* Десницкий (Из истории политико-правовой мысли). — М., 1978.

²² Московские ведомости. — 1768. — № 5.

²³ *Коркунов Н. М.* Указ. соч. — С. 242.

²⁴ *Десницкий С. Е.* Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции // Избранные произведения русских мыслителей. — Т. 1. — М., 1969. — С. 210.

²⁵ *Грацианский П. С.* Указ. соч. — С. 33—34.

²⁶ Цит. по: *Грацианский П. С.* Указ. соч. — С. 34.

²⁷ Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII в. — М., 1952. — Т. 1. — С. 271.

²⁸ *Томсинов В. А.* Юридический факультет Московского университета во второй половине XVIII в. // Вестник Московского университета. — Серия 11. Право. — 2004. — № 6. — С. 23.

²⁹ *Морошкин Ф. Л.* Об участии Московского университета в образовании отечественной юриспруденции // Ученые записки Императорского Московского университета. — 1834. — Ч. 3. — Февр. — № 8. — С. 219.

³⁰ История Московского университета. — М., 1957. — С. 36—79.

³¹ *Куницын А. П.* Право естественное. — СПб., 1818. — С. 5—6.

³² Там же. — С. 34.

³³ Цит. по: *Томсинов В. А.* Захар Аникеевич Горюшкин // Вестник Московского университета. — Серия 11. Право. — № 3. — 1998. — С. 66.

³⁴ Там же. — С. 63.

³⁵ *Благовещенский А. А.* История и метод науки законоведения в XVIII в. // Журн. Министерства народного просвещения. — СПб., 1835, кн. VI и VII.

³⁶ *Артемьева Т. В.* М. Щербатов. — СПб., 1994.

³⁷ *Корнев А. В., Борисов А. В.* Указ. соч. — С. 202.



Н. О. Шумихина

НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ ОРГАНА И ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

N. O. Shumikhina

REGULATORY LEGAL ACT OF LOCAL ADMINISTRATION BODY AND OFFICER AS THE OBJECT OF ANTI-CORRUPTION EXPERT EVALUATION

В статье рассматривается понятие антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, определяются источники права, регулирующие порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Предлагается включение в состав субъектов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, на постоянной основе общественных институтов.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, нормативные правовые акты, органы местного самоуправления.

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление является одной из основ конституционного строя и формой осуществления народо-властия. Также в Конституции закреплено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а являются самостоятельным звеном в системе управления государством¹.

Органы местного самоуправления (англ. bodies/organs of local self-government) наделены полномочиями на самостоятельное решение вопросов местного значения, исходя из интересов населения муниципального образования, с учетом исторических и иных местных традиций, являясь особым институтом власти. «Нормативные правовые акты органов местного самоуправления признаются в настоящее время самостоятельной, независимой от органов государственной власти, но подчиненной Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации системой, которые устанавливают обязательные правила поведения (нормы права) для населения, учреждений и организаций, осуществляющих свою деятельность в пределах определенной территории»².

Главной задачей органов местного самоуправления является обеспечение

соответствия принимаемых нормативных правовых актов местного самоуправления актам, имеющим большую юридическую силу, поскольку злоупотребление полномочиями при принятии нормативных правовых актов является, согласно ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³, коррупцией, которая, являясь противоправным явлением, прочно обосновалась и в правотворческой деятельности органов местного самоуправления. Одним из ярких отличительных признаков коррупционного правотворчества местного самоуправления является наличие в нем правовых норм, допускающих их произвольную трактовку либо предоставление определенных преимуществ в пользу отдельной категории физических либо юридических лиц. Со 2 августа 2009 г. в законную силу вступил Федеральный закон № 172-ФЗ от 17 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴, которым установлены основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, субъекты, осуществляющие проведение антикоррупционной экспертизы, а также комплекс мер, принимаемых по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Наталья Олеговна Шумихина,
помощник прокурора города Кыштыма прокуратуры Челябинской области.



На основании Федерального закона № 172-ФЗ от 17 июля 2009 г., а также постановления Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»⁵ органами местного самоуправления приняты нормативные правовые акты, определяющие методику проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов. Необходимо отметить, что к основополагающим причинам коррупции органов власти, в том числе и органов местного самоуправления, относится высокая степень их закрытости, отсутствие прозрачности в системе правотворчества, а также недостаточная информированность и активность граждан, которые в своем массовом сознании воспринимают местное самоуправление институтом, созданным системой органов государственной власти для решения вопросов государственного значения. В соответствии со ст. 6—7 Федерального закона № 172-ФЗ от 17 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁶ профилактика коррупции осуществляется путем формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, развития институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются: обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Таким образом, антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления не должна проводиться органами местного самоуправления без привлечения общественности и средств массовой информации. В частности, при разработке органами местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, регламентирующих предоставление льгот либо иных привилегий, необходимо проводить открытое обсуждение с привлечением населения муниципального образования. Необходимо усилить контроль общества за деятельностью органов местного самоуправления, направленной на принятие нормативных правовых актов, что позволит оказать противодействие коррупции на местном уровне, поскольку привлечение общественных институтов к анализу коррупциогенных фактов должно спровоцировать усиление негативной оценки общества к коррупции. При этом важно, чтобы общественные институты привлекались органами местного самоуправления для проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов не периодически, а вошли в системную составную часть правотворчества органов местного самоуправления.

Примечания

¹ Росс. газ. — 1993. — 25 дек.

² Мицкевич А. В. Источники (формы выражения) российского права. Историко-теоретический очерк // Закон: создание и толкование. — 2001. — № 2. — С. 35—36.

³ Росс. газ. — 2009. — 30 дек.

⁴ Росс. газ. — 2009. — 22 июля.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 10. — Ст. 1240.

⁶ Росс. газ. — 2009. — 22 июля.



И. В. Стариков

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О РАСКУЛАЧИВАНИИ В СССР

I. V. Starikov

USSR LAW ON DISPOSSESSION OF THE KULAKS

Предпринята попытка проанализировать нормативное обеспечение политики Советского государства 1930-х гг. по «ликвидации кулачества как класса», охарактеризовать роль государственных и партийных органов в этом процессе. Также в статье выделены особенности российского законодательства в области реабилитации лиц, подвергшихся раскулачиванию.

Ключевые термины: коллективизация, кулак, раскулачивание, спецпереселение, ВКП(б), ОГПУ, ЦИК СССР, СНК СССР, лишенец, кулак-спецпоселенец, реабилитация.

В ходе насильственной коллективизации сельского хозяйства, проведенной в СССР в 1928—1932 гг., одним из направлений государственной политики стала «ликвидация кулачества как класса» — «раскулачивание», которое предполагало насильственное и бессудное лишение зажиточных крестьян, использующих наемный труд (кулаков), всех средств производства, земли и гражданских прав и выселение в отдаленные районы страны. Таким образом, государство уничтожало основную социальную группу сельского населения, способную организовать и материально поддержать сопротивление проводившимся мероприятиям.

Раскулачивание в СССР и судьбы спецпереселенцев — весьма актуальная научно-теоретическая и социально-политическая проблема. На протяжении 60 лет, до начала 90-х гг. XX века, она относилась к белым пятнам истории России и стран ближнего зарубежья, входивших в состав СССР, была недоступна для исследования и запретна для гласности. И только после рассекречивания архивных фондов эта тема предстала перед исследователями во всей своей злобещей сути и трагических последствиях.

Наиболее точное определение термина «раскулачивание» с юридической точки зрения дает его толкование, представленное судом высшей инстанции, имеющее юридическую силу с момента его издания. Согласно определению Верховного Суда РФ от 30 марта 1999 г.: «Раскулачивание — политическая репрессия, приме-

нявшаяся в административном порядке местными органами исполнительной власти по политическим и социальным признакам на основании Постановления ЦК ВКП(б) от 30 января 1930 г. «О мерах по ликвидации кулачества как класса»¹.

Сущность политики Советского государства по ликвидации кулачества как класса состояла не в его физическом уничтожении, а в репрессивном выкорчевывании верхушки крестьянства, которая представляла собой мощную преграду на пути насильственной коллективизации, в приобщении ее к социалистическому строительству, в идеологическом, трудовом и социально-культурном перевоспитании. И. В. Сталин, В. М. Молотов и их сторонники выступали за физическое уничтожение только «контрреволюционной части кулачества», активных участников антиколхозного движения. Посредством всех форм идейно-воспитательной работы ставилась задача: произвести подлинную революцию в мировоззрении «кулаков, превратить классовых врагов в убежденных сторонников советской власти, «эксплуататоров» — в производителей» и направить их усилия на интересы социалистического строительства.

Согласно официальной политике, «ликвидация кулацких хозяйств» представляла составную и неотъемлемую часть сплошной коллективизации, которая должна была стать «материальной базой для замены крупного «кулацкого производства» крупным производством колхозов, мощного продвижения вперед по созданию социалистического земельного». Раскулачивание должно было осуществляться постепенно, по мере создания социально-экономических и организационно-хозяйственных предпо-

75

Теория государства
и права



Игорь Владимирович Стариков,
кандидат исторических наук, доцент кафедры
теории государства и права и конституционного
права Челябинского государственного универ-
ситета.



сылок, там, где коллективизация составляла не менее 50% от общего количества индивидуальных хозяйств. Но на практике коллективизация превратилась в политическую кампанию, а раскулачивание — в военно-репрессивную операцию.

В ноябре 1929 г. состоялся Пленум ЦК ВКП(б), на котором обсуждался вопрос «Об итогах и дальнейших задачах колхозного строительства» и под давлением И. В. Сталина было принято решение о проведении сплошной коллективизации. Политика сплошной коллективизации была воспринята большинством крестьянства настороженно и негативно. Она была чужда вековым традициям и психологии российского крестьянства. Сталин и его окружение понимали, что без давления и насилия над крестьянством проблему сплошной коллективизации не решить. В первую очередь советской власти надо было сломить сопротивление «кулачества», разгромить его экономически и политически².

При подготовке конкретных предложений по отношению к кулачеству существовали два подхода. Одни высказывали мнение применять репрессивные меры к кулакам, активно сопротивляющимся социалистическим преобразованиям, использовать раскулаченные семьи как дешевую рабочую силу без предоставления им избирательных прав. Другие предлагали принимать кулаков в колхозы на общих основаниях. 15 января 1930 г. Политбюро ЦК ВКП(б) образовало комиссию из 21 человека во главе с В.М. Молотовым, которая разработала практические меры «по ликвидации кулачества как класса».

30 января 1930 г. Политбюро ЦК ВКП(б) приняло постановление «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации»³. На специальную комиссию под председательством В. М. Молотова было возложено проведение практических мер по этой «ликвидации». Комиссия определила три категории кулаков: первые — это «те, кто принимал участие в контрреволюционной деятельности», они должны быть арестованы и отправлены на исправительные работы в лагеря ОГПУ или расстреляны в случае оказания сопротивления, семьи их должны быть высланы, а имущество конфисковано. Кулаки второй категории, «не проявившие себя как контрреволюционеры, но все-таки являющиеся сверхэксплуататорами, склонными помогать контрреволюции», должны быть арестованы и сосланы вместе со своими семьями в отдаленные регионы страны. Наконец, кулаки третьей категории, опре-

деленные как «в принципе лояльные к режиму», должны быть выселены с прежних мест обитания и устроены на жительство «вне зон коллективных хозяйств, на худородных землях, требующих возделывания». Настоящий декрет уточнял, что число кулацких хозяйств, подлежащих ликвидации в течение четырех месяцев, находится между 3% и 5% от общего «числа хозяйств»; таковы, во всяком случае, были цифры, объявленные в период проведения операций по раскулачиванию⁴.

2 февраля 1930 г. появился приказ ОГПУ СССР № 44/21⁵. В нем говорилось, что «в целях наиболее организованного проведения ликвидации кулачества как класса и решительного подавления всяких попыток противодействия со стороны кулаков мероприятиям Советской власти по социалистической реконструкции сельского хозяйства — в первую очередь в районах сплошной коллективизации — в самое ближайшее время кулаку, особенно его богатой и активной контрреволюционной части, должен быть нанесен сокрушительный удар».

Приказ предусматривал:

1) немедленную ликвидацию «контрреволюционного кулацкого актива», особенно «кадров действующих контрреволюционных и повстанческих организаций и группировок» и «наиболее злостных, махровых одиночек» — то есть первая категория, к которой были отнесены: а) наиболее «махровые» и активные, противодействующие и срывающие мероприятия партии и власти по социалистической реконструкции хозяйства; б) бегущие из районов постоянного жительства и уходящие в подполье, особенно блокирующиеся с активными белогвардейцами и бандитами; в) активные белогвардейцы, повстанцы, бывшие бандиты; бывшие белые офицеры, репатрианты, бывшие активные каратели и др., проявляющие контрреволюционную активность, особенно организованного порядка; г) активные члены церковных советов, всякого рода религиозных, сектантских общин и групп, «активно проявляющие себя»; д) наиболее богатые, ростовщики, спекулянты, разрушающие свои хозяйства бывшие помещики и крупные земельные собственники. Семьи арестованных, заключенных в концлагеря или приговоренных к расстрелу, подлежали высылке в северные районы СССР, наряду с выселяемыми при массовой кампании кулаками и их семьями, «с учетом наличия в семье трудоспособных и степени социальной опасности этих семейств».

2) массовое выселение (в первую очередь из районов сплошной коллективи-

зации и пограничной полосы) наиболее богатых кулаков (бывших помещиков, полупомещиков, «местных кулацких авторитетов» и «всего кулацкого кадра, из которых формируется контрреволюционный актив», «кулацкого антисоветского актива», «церковников и сектантов») и их семейств в отдаленные северные районы СССР и конфискация их имущества — вторая категория⁶.

4 февраля 1930 г. была издана Секретная инструкция Президиума ЦИК СССР «О выселении и расселении кулацких хозяйств», подписанная Председателем ЦИК СССР М. И. Калининым и Председателем СНК СССР А. И. Рыковым, в которой «в целях решительного подрыва влияния кулачества» и «подавления всяких попыток контрреволюционного противодействия» было решено поручить ОГПУ: во-первых, выселить кулацкий актив, наиболее богатых кулаков и полупомещиков в отдаленные местности; во-вторых, расселить остальных кулаков в пределах района, в котором они проживают, на новых, отводимых им за пределами колхозных хозяйств участках (ст. 1). Инструкция предполагала выселение примерно 3—5% от всего числа крестьянских хозяйств (ст. 2). В районах коллективизации, согласно инструкции, у кулаков конфисковывались «средства производства, скот, хозяйственные и жилые постройки, предприятия производственные и торговые, продовольственные, кормовые и семенные запасы, излишки домашнего имущества, а также и наличные деньги». Из наличных денег для обустройства на новом месте был фиксирован лимит «до 500 рублей на семью» (ст. 5). Изымались сберегательные книжки с передачей в органы Наркомфина, выдача вкладов, выдача ссуд под залог прекращалась (ст. 7). Паи и вклады изымались, владельцы исключались из всех видов кооперации (ст. 8)⁷.

Согласно приказу ОГПУ № 44.21 от 6 февраля 1930 г. начинается операция по «изъятию» кулаков «первой категории». В каждом округе действовала «тройка», состоявшая из секретаря партийного комитета, председателя исполнительного комитета местного Совета и местного уполномоченного от ОГПУ; операции проводились непосредственно комиссиями и бригадами по раскулачиванию. Судя по ежедневным рапортам, посылаемым наркому внутренних дел Г. Г. Ягоде, операция была проведена быстро, начавшись 6 февраля, когда арестовали сразу 15 985 чел. К 9 февраля уже 25 245 чел., по выражению ОГПУ, «были изъяты».

В секретном докладе (спецсводке), датированном 15 февраля, уточнялось: «При ликвидации кулаков как класса “изъято” в массовых операциях и при индивидуальных чистках 64 589 человек, из них в ходе подготовительных операций (1 категории) 52 166 человек, а в ходе массовых операций — 12 423 человека». За несколько дней «план-заказ» на 60 000 кулаков первой категории был перевыполнен⁸.

Совместным Постановлением СНК СССР № 90 и ЦИК СССР № 40 от 13 ноября 1930 г. «О недопущении кулаков и лишенцев в кооперацию» была запрещена всяческая кооперация, включая членство в колхозах, для лиц, имеющих статус кулака. Исключением стали члены семей, где имеются «преданные советской власти красные партизаны, красноармейцы и краснофлотцы, сельские учителя и агрономы — при условии, если они поручатся за членов своей семьи». В частности, в Постановлении утверждалась следующая норма: «Членами колхозов и других сельскохозяйственных кооперативов, а также промысловых кооперативных товариществ (артелей) и потребительских обществ не могут быть кулаки и другие лица, лишенные права выбирать в Советы» (ст. 1)⁹.

К концу 1930 г. реальное число раскулаченных составляло свыше 700 000 чел., к концу 1931 г. — более 1 800 000¹⁰.

Для обеспечения наиболее эффективной борьбы с кулачеством и расхитителями социалистической собственности был принят законодательный акт, который, согласно замыслу И. В. Сталина, «отобьет охоту у антиобщественных, кулацко-капиталистических элементов расхищать общественную собственность». Совместным Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 7 августа 1932 г. «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» предусматриваются наиболее жесткие меры «судебных репрессий»: за хищение колхозного и кооперативного имущества — расстрел с конфискацией имущества, в качестве «меры судебной репрессии по делам об охране колхозов и колхозников от насилий и угроз со стороны кулацких элементов» предусматривалось лишение свободы на срок от 5 до 10 лет с заключением в концентрационные лагеря без права на амнистию¹¹.

В 1932 г. процесс массового раскулачивания был официально остановлен, однако на практике остановить набравший обороты процесс стало затруднительно ввиду сопротивления снизу. 20 июля



1931 г. Политбюро ЦК ВКП(б) издало постановление о прекращении массового выселения кулаков за исключением «выселения в индивидуальном порядке», а 25 июня 1932 г. ЦИК СССР принял Постановление «О революционной законности», прекращающее репрессии по «инициативе снизу». ЦК ВКП(б) и СНК СССР 8 мая 1933 г. издали совместную инструкцию № П-6028 «О прекращении применения массовых выселений и острых форм репрессий в деревне» (направлена «всем партийно-советским работникам и всем органам ОГПУ, суда и прокуратуры»), останавливающую массовые репрессии ввиду того, что они могут затрагивать многих крестьян, не принадлежащих к классу кулачества. 24 мая 1934 г. ЦИК СССР принимает Постановление «О порядке восстановления в гражданских правах бывших кулаков», в соответствии с которым кулаки-спецпоселенцы, ранее лишённые ряда гражданских прав, в индивидуальном порядке восстанавливаются¹².

Окончательный отказ от политики раскулачивания фиксируется Постановлением Совета Министров СССР от 13 августа 1954 г. № 1738-789сс «О снятии ограничений по спецпоселению с бывших кулаков», благодаря которому многие из кулаков-спецпоселенцев получили свободу¹³.

Всего в результате политики раскулачивания было депортировано более 2 млн крестьян. Первостепенная роль в осуществлении политики ВКП(б) и Советского государства принадлежала репрессивным органам ОГПУ как в центре, так и на местах. Их деятельность, как и сама политика по «ликвидации кулачества как класса», по сути своей носила репрессивно-созидательный характер.

Особенностью российского законодательства в области реабилитации является возможность установления факта применения раскулачивания на основании свидетельских показаний, на что обратил внимание Верховный Суд РФ в данном определении: «...возможность установления факта применения репрессии на основании свидетельских показаний в судебном порядке при отсутствии до-

кументальных сведений прямо предусмотрена ч. 2 ст. 7 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г. № 1761-1. Реабилитированным, ранее раскулаченным лицам возвращается и необходимое для проживания недвижимое имущество (либо его стоимость), если таковое не было национализировано или муниципализировано), уничтожено во время Великой Отечественной войны и при отсутствии иных препятствий, предусмотренных ст. 16.1 Закона «О реабилитации жертв политических репрессий»¹⁴.

В судебной практике РФ раскулачивание расценивается как действие, являющееся политической репрессией. К примеру, можно рассмотреть Определение Верховного Суда РФ от 30 марта 1999 г. № 31-В98-9, которое де-юре является практическим правоприменением законодательной базы в вопросе реабилитации раскулаченных лиц: «Заявление об установлении фактов применения политической репрессии и конфискации имущества удовлетворено правомерно, поскольку раскулачивание являлось политической репрессией, применявшейся в административном порядке местными органами исполнительной власти по политическим и социальным признакам на основании Постановления ЦК ВКП(б) «О мерах по ликвидации кулачества как класса» от 30 января 1930 г., ограничение прав и свобод матери заявителя заключалось в лишении ее жилья, всего имущества и избирательных прав»¹⁵.

Дальнейшая разработка проблемы раскулачивания в СССР как в общероссийском, так и в региональном масштабе обусловлена ее политико-практической значимостью, современной аграрной политикой России. Объективный, подлинно научный анализ процесса раскулачивания в СССР и его негативных последствий позволит законодателям, государственным руководителям решить вековую проблему российского крестьянства — проблему собственности крестьян на землю, извлечь уроки истории и не допустить повторного раскулачивания теперь уже фермерских хозяйств.

Примечания

¹ http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=3383

² И. В. Сталин на конференции аграрников-марксистов 27 декабря 1929 г. // *Сталин И. В. Сочинения*: в 18 т. — Т. 12. — М.: Политиздат, 1952. — С. 167—169.

³ О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации: Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) 30 января 1930 г. // *Исторический архив*. — 1994. — № 4. — С. 147—152.

⁴ *Ивницкий Н. А.* Коллективизация и раскулачивание (начало 30-х годов). — М.: Интерпракс, 1994. С. 49 — 69.

⁵ <http://rosagr.natm.ru/dynamic/docs/prikazogpu.doc>

⁶ *Ивницкий Н. А.* Указ. соч. — С. 32 — 49.

⁷ http://www.lawmix.ru/docs_cccp.php?id=7238

⁸ *Ивницкий Н. А.* Указ. соч. — С. 106.

⁹ *Файн Л. Е.* Советская кооперация в тисках командно-административной системы (20-е годы) // Вопросы истории. — 1994. — № 9. — С. 36.

¹⁰ *Земсков В. Н.* Кулацкая ссылка в 30-е годы // Социологические исследования. — 1991. — № 10. — С. 3—20.

¹¹ *Скрипилев Е. А.* Закон 7 августа 1932 г. // Социалистическая законность. — 1989. — № 8. — С. 67—70.

¹² *Земсков В. Н.* Указ соч.

¹³ *Земсков В. Н.* Судьба «кулацкой ссылки» (1930—1954 гг.) // Отечественная история. — 1994. — № 1. — С. 143.

¹⁴ <http://base.garant.ru/10105390.htm>

¹⁵ <http://www.bestpravo.ru/fed1999/data07/tex22576.htm>





АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

В. В. Брижанин

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. V. Brizhanin

ADMINISTRATIVE REGULATIONS OF GOVERNMENTAL AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье предлагается исследование нового для российского права понятия — «административный регламент органов власти», появившегося в ходе проведения административной реформы в России и имеющего на сегодняшний момент неоднозначное толкование как по своей юридической силе, так и по объему выполняемых им функций в системе административного законодательства.

Ключевые слова: административный регламент, орган государственной власти, Российская Федерация, административная реформа.

The article deals with research of concept new to the Russian right — «the administrative rules of authorities», appeared during carrying out of administrative reform in Russia and having for today ambiguous interpretation, both on the validity, and on volume of functions carried out by it in system of the administrative legislation is offered.

Keywords: the administrative regulations, public authority, the Russian Federation, administrative reform.

По существу административная реформа (в самом широком смысле — перестройка советской системы и реализация демократических принципов государственного управления) идет непрерывно с 1991 г., с момента принятия судьбоносных решений V Съезда народных депутатов РСФСР (2—5 сентября 1991 г.) о переходе к новой системе государственных отношений. Соответственно принято выделять несколько этапов осуществления административной реформы. Непосредственно ход административной реформы выявил целый ряд вопросов системного характера, находящихся в тесной взаимосвязи с процессом совершенствования теории и практики государственного управления, с задачами демократизации государственно-властных отношений, обеспечением их открытости для гражданского общества и одновременно повышением эффективности и авторитета

государственного аппарата управления. Очередной этап реформы, начавшийся в 2005 году, сопровождался важными концептуальными и организационными изменениями: распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2005 г. были утверждены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах. В основном этот этап затронул федеральный уровень исполнительной власти, на региональном уровне реформа реализуется лишь в виде экспериментов. Одной из задач текущего этапа реформы Концепция определила существенное улучшение административно-управленческих процессов путем их модернизации, опирающейся на разработку и внедрение административных регламентов с использованием возможностей информационно-коммуникационных технологий, а также предложила разработку и применение стандартов качества и доступности государственных функций

80

Административное
право



Владимир Владимирович Брижанин,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
менеджмента Челябинского государственного
университета.

и услуг, которые должны определяться регламентацией порядка их исполнения в системе органов государственной исполнительной власти посредством административных регламентов. В этом отношении административные регламенты органов государственной исполнительной власти становятся одной из важнейших форм, регулирующих административную деятельность, одновременно эта правовая форма приобретает в настоящее время новое правовое содержание.

Поставленные задачи послужили правовой основой широкого распространения в деятельности федеральных органов исполнительной власти административных регламентов как правовой формы, определяющей основания, условия и последовательность осуществления административных процедур. Начало процесса внедрения в административную практику регламентного регулирования положили ряд постановлений Правительства Российской Федерации, изданных в 2005 году, определивших обязательность разработки и утверждения четырех видов административных регламентов органов государственной исполнительной власти: регламенты внутренней организации, взаимодействия, исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг, а также требования к содержанию этих регламентов.

Административные регламенты постепенно вышли из сферы внутриведомственного регулирования правоотношений (внутренняя организация, взаимодействие, должностной регламент), открывая возможности регламентного администрирования «внешних» процедур государственного управления — предоставление ведомственной информации, осуществление контрольных полномочий, лицензионная деятельность и прочее. Но данные вопросы «внутренней» и «внешней» административной деятельности регулируют соответствующие федеральные законы, соответствующие постановления Правительства, положения о статусе государственного органа исполнительной власти, ведомственные приказы, инструкции и прочее. В связи с этим обстоятельством в распорядительных актах, устанавливающих требования к регламентам, не указано функции такой формы, как административный регламент в системе административного законодательства. На основе совокупности действующих нормативных актов можно выделить соответствующие функции:

- определение основания, условия, содержания и последовательности осу-

ществления административных процедур государственных органов исполнительной власти;

- обеспечение «прозрачности» осуществления полномочий органов управления и их структурных подразделений как для субъектов государственного управления, для должностных лиц, так и для граждан, иных субъектов гражданского общества;

- являются правовым средством оптимизации административных процессов при реализации властных полномочий в системе государственного управления посредством внедрения принципов управления по результату;

- являются средством предупреждения должностных злоупотреблений и коррупции государственных служащих;

- на основе информационно-коммуникационных технологий являются инструментом автоматизации управленческих процедур в системе органов исполнительной государственной власти.

Широкое распространение регламентов государственного управления в ходе административной реформы неизбежно ставит вопрос об эффективности этого нововведения. Введение административных регламентов в качестве одной из составляющих проводимых преобразований должно было быть выделено отдельной системой оценки их эффективности, однако в утвержденной Концепции административной реформы предлагаются только средства оценки хода реформы по каждому из четырех этапов в течение 2006—2008 годов.

Опираясь на методологию теории административного права по оценке эффективности актов государственного управления, в исследовании был проведен анализ отдельных вопросов эффективности и законности административных регламентов. В частности, было выявлено, что в ходе реформы произошла трансформация предназначения формы акта-регламента, понятие «регламент» в значении «порядок осуществления государственных полномочий» вошло в федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, но было применено по отношению регулирования должностных обязанностей гражданских госслужащих, заменив понятие «должностная инструкция». Содержание понятия «административный регламент» в действующие законы не вошло, более того, акт-регламент не имеет унифицированной правовой формы, сообщающей регламенту юридическую силу, эта форма



не включена в классификаторы управленческой документации.

Тем не менее, в Концепции реформы административные регламенты определяются в качестве нормативных актов. При этом все действующие в системе исполнительной государственной власти административные регламенты соответствуют форме ведомственного (индивидуального) правового акта. В связи с этими обстоятельствами можно сделать вывод, что эффективность применения формы акта-регламента в различных сферах и на разных уровнях государственного управления в Российской Федерации должна определяться не только целевым предназначением, но также легитимностью этой формы, ее юридической силой в системе законодательства. Соответственно для обеспечения нормативности актов-регламентов необходимо ввести соответствующую форму в действующие государственные стандарты и классификаторы управленческой документации.

Административная реформа предложила новую типовую форму для регулирования процедур исполнения функций государственного управления, при этом в науке административного права остается дискуссионным вопрос о содержании, типологии процесса управления, в качестве процедурного процесса эту деятельность отделяют от административного процесса. Наиболее существенным аргументом для такого разделения являлось отсутствие урегулированных законодательством производств для отдельных процедур управления.

Введенные административной реформой регламенты деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц заполнили ранее существовавший «правовой вакуум» в части процессуального регулирования отдельных процедур государственного управления, связанных с осуществлением функций государственного управления, в том числе установили требования к содержанию соответствующих процедур. Тем самым административные регламенты способствуют более полному и четкому исполнению требований норм материального права, поддержанию режима законности в сфере государственного управления. Но утвержденный Правительством порядок разработки административных регламентов ставит перед органами государственной исполнительной власти задачу применения электронных административных регламентов. Такая форма ранее не применялась в системе административного законодательства.

В настоящее время только в системе федеральных органов исполнительной власти действует более 400 административных регламентов, не меньшее количество принято органами государственной исполнительной власти в каждом из субъектов Российской Федерации. В целом это значительное количество действующих административных актов, обладающих неоднозначными и практически не исследованными до сих пор юридическими свойствами.

Утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации Концепция и План административной реформы в Российской Федерации указывают конкретные цели и задачи, устанавливают сроки и этапы реализации комплекса необходимых мер, которые должны быть осуществлены в период 2006—2008 годов¹. Но российский опыт проведения реформ в течение последних 10 лет наглядно показывает: чтобы достичь целей государственной политики, недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. В Концепции прямо отмечено, что в Российской Федерации до настоящего времени отсутствуют методики расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти; не создана система сбора и обработки информации, необходимой для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности и система мониторинга их достижения; у государственных служащих нет необходимых знаний и навыков такой работы, а также мотивации к ее проведению. В связи с этими обстоятельствами в утвержденном Плате предполагаются меры, обеспечивающие последовательное внедрение методов и процедур управления, ориентированных на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных государственным органам организациях. В качестве одного из средств государственного управления по конкретному результату деятельности органов государственного управления предложено более широкое применение в системе федеральных и региональных органов принципов стандартизации и регламентации. Среди многих мер, предложенных в настоящее время административной реформой, указанные средства определяются формой, содержанием и систем-



ностью административных регламентов.

Исследование соответствующих вопросов позволило сделать выводы: во-первых, административный регламент в качестве правовой основы исполнения внешних функций органов государственного управления является правовым актом процессуального характера, устанавливающим обязательные требования к содержанию, порядку, правилам, производством и показателям (стандартам) качества управленческой деятельности, обеспечивающим эффективную реализацию соответствующей компетенции государственного органа управления в интересах государства, граждан и юридических лиц. Во-вторых, форма электронных административных регламентов основывается на государственном стандарте (ГОСТ Р 52294-2004), т. е. в отличие от традиционной (твердой) формы этого же акта-регламента является легитимной для применения, но исключительно в электронных системах обмена и хранения информации. Внедрение электронных административных регламентов позволяет на основе информационно-коммуникационных технологий осуществлять типизацию, структурирование и обобщение процедур и процессов административной деятельности, т. е. является средством оптимизации самой административной деятельности.

В ходе административной реформы была построена система нормативного регулирования государственной службы в Российской Федерации, правовой основой являлась утвержденная Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года «Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации». В частности принятый 27 июля 2004 года Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ установил общие правовые, организационные и экономические основы как федеральной государственной гражданской службы, так и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Этим законом были введены должностные регламенты, но только для лиц, замещающих должности гражданской государственной службы. Законодательством о государственной военной, правоохранительной, а также для муниципальной службы должностные регламенты не предусмотрены.

Тем не менее должностные регламенты охватывают административным регулированием исполнение обязанностей по гражданской службе в системе органов

управления законодательной, исполнительной, судебной власти, а также в государственных органах, не входящих в эти системы. Должностные регламенты государственных гражданских служащих установили соответствие между их обязанностями и функциями соответствующих органов государственного управления, а также прозрачность процедур осуществления должностных обязанностей.

Соответственно следует различать две формы актов-регламентов: во-первых, процедурно-процессуальные административные регламенты органов государственного управления; во-вторых, индивидуальные правоприменительные должностные регламенты. При этом оба регламента не имеют унифицированных стандартов формы правового акта, разрабатываются каждым государственным органом самостоятельно, существенно различаются по отдельным государственным ведомствам, что в целом не обеспечивает надлежащей системности регламентного регулирования.

Среди административных регламентов федеральных органов исполнительной власти центральное место занимает регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации № 260 от 1 июня 2004 года. Но в настоящее время содержание регламента Правительства Российской Федерации необходимо соотносить с требованиями Правительства, предъявляемыми к административным регламентам органов исполнительной власти, установленных постановлением Правительства Российской Федерации № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» от 11 ноября 2005 года. В этом аспекте регламент Правительства лишь отчасти соответствует содержанию административного регламента других федеральных органов исполнительной власти.

В результате проведенного сравнительного анализа содержания действующих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти сделан следующий основной вывод: действующие административные регламенты вышли в настоящее время из рамок требований Правительства и «предложили» как наиболее целесообразные два вида административных регламентов (регламент внутренней организации и взаимодействия; регламент конкретной (отдельной) государственной функции, го-



сударственной услуги). Этот положительный опыт может иметь варианты в разных сферах администрирования, поэтому требуется новая редакция постановления Правительства Российской Федерации о разработке и утверждении административного регламента, в которой требования к регламентам будут дифференцированы не по виду регламента, а по сферам государственного управления.

Сущность вопроса о региональных административных регламентах заключается в предмете административного регулирования, который относится по

Конституции Российской Федерации одновременно к исключительному предмету ведения субъектов Федерации и предмету совместного ведения. В связи с этим обстоятельством предлагается внести изменение в постановление Правительства Российской Федерации № 679 от 11 ноября 2005 г., в котором правила разработки и утверждения административного регламента для органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации будут носить не рекомендательный, а обязательный характер.

Примечания

¹ Распоряжение Правительства РФ «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах» от 5 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. — 2005. — № 46. — Ст. 4720.



Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова

«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ» ИЛИ «ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО»?

N. G. Demenkova, M. S. Ignatova

“PUBLIC SERVICE EMPLOYEE” OR “OFFICIAL”?

Все чаще поводом для научных дискуссий становится вопрос о законодательном закреплении и соотношении понятий «государственный служащий» и «должностное лицо». Данный вопрос возникает, в частности, при определении субъектного состава административных правонарушений и уголовных преступлений.

Обратимся к содержанию понятия «государственный служащий». Законодатель не дает общего определения данного понятия, разделяя государственных служащих на федеральных государственных служащих¹ и государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации². В качестве общих характеристик государственно-служащего, закрепленных в законе, можно выделить:

1) наличие гражданства Российской Федерации³;

2) осуществление профессиональной служебной деятельности на должностях государственной службы;

3) денежное содержание за счет средств соответствующего бюджета.

Однако при привлечении государственных служащих к административной и уголовной ответственности следует учитывать, что специальными субъектами соответствующих статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ (далее — КоАП РФ) и Уголовного кодекса Российской Федерации⁵ (далее — УК РФ) могут быть лишь лица, подпадающие под определение должностного лица.

Рассмотрим законодательное определение понятия «должностное лицо». Административное право и уголовное право — одни из ведущих отраслей российского права — предлагают свои де-

финиции, каждая из которых имеет свою специфику.

В соответствии с Примечанием к ст. 285 УК РФ, должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

КоАП РФ предлагает свое определение понятия «должностное лицо», значительно расширяя его по сравнению с УК РФ. В ст. 2.4 КоАП РФ данное понятие конкретизируется и дополняется перечнем лиц, которые подпадают под эту категорию.

Согласно Примечанию к указанной статье, под должностным лицом в КоАП РФ следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 13.25, 14.24,

Наталья Геннадьевна Деменкова,
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.

Мария Сергеевна Игнатова,
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.



15.17—15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.29—15.31, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 КоАП РФ, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, уполномоченным органом, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.29—7.32 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное.

Общим в приведенных определениях является то, что должностным лицом признается лицо:

- 1) осуществляющее функции представителя власти;
- 2) выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции.

Формулировка «функции представителя власти» была конкретизирована еще до вступления в законную силу КоАП РФ Верховным Судом Российской Федерации в Постановлении от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взятничестве и коммерческом подкупе»⁶. Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Правительства Российской Феде-

рации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судьи федеральных судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями).

Разграничение функций должностного лица на организационно-распорядительные и административно-хозяйственные ни в КоАП РФ, ни в УК РФ не закреплено. Тем не менее вышеуказанное Постановление разъясняет, что:

- организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий;
- к административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальной ценностью, определение порядка их хранения и т. п.

Предложенные характеристики показывают, насколько отличаются понятия «должностное лицо» и «государственный служащий». Различия заключаются в следующем:

- должностным лицом может быть «лицо», а государственным служащим только гражданин Российской Федерации⁷;
- профессиональная служебная деятельность на должностях государственной службы — это не есть (не всегда) функции представителя власти. Поэтому для определения случаев, когда государственный служащий является должностным лицом, необходим анализ его правового статуса (прав, обязанностей, ответственности и т. п.), закрепленного в должностном регламенте государственного служащего или ином акте в зависимости от занимаемой должности;

— согласно КоАП РФ должностными лицами могут быть, например, «лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица...», т. е. лица, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Напротив, государственные служащие получают денежное содержание исключительно за счет средств соответствующего бюджета; в отношении них существует запрет на занятие предпринимательской деятельностью.

Таким образом, при привлечении государственного служащего к административной или уголовной ответственности необходимо установить, является ли госу-

дарственный служащий представителем власти, выполняет ли он организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, и, следовательно, подпадает ли он под определение должностного лица. Для этих целей правоприменителю необходимо обращаться не только к законодательным актам, но, прежде всего, к должностным регламентам государственных служащих или иным актам, устанавливающим и конкретизирующим их правовой статус. Именно исходя из содержания закрепленных в них функций следует определять, является государственный служащий должностным лицом или нет.

Примечания

¹ Федеральный государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета (ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

² Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета (ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»).

³ Гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета. — 1992. — 6 февр.).

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2000. — № 4.

⁷ Гражданами Российской Федерации являются:

- а) лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»;
- б) лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 5 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).



А. В. Белый

ПРОБЛЕМЫ ПРИ ВЗЫСКАНИИ НАЛОГА В БЕССПОРНОМ ПОРЯДКЕ

A. V. Belyi

ISSUES OF EXTRA-JUDICIARY TAX COLLECTION

Одной из основ деятельности любого государства является поступление в бюджет налогов и сборов для формирования централизованных и региональных финансовых ресурсов. Впоследствии, данные средства перераспределяются в интересах всего общества: выполняются социальные программы, обеспечивается личная и имущественная безопасность граждан, охрана окружающей среды, осуществляется правосудие и т. п.

В России обязанность платить законно установленные налоги и сборы закреплена в ст. 57 Конституции РФ. Данная норма отражена и в ст. 23 Налогового кодекса РФ, определяющей обязанности налогоплательщиков.

Причем уплачивать законно установленные налоги и сборы, налогоплательщик в соответствии с п. 1 ст. 45 НК РФ должен самостоятельно, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах. Указанная оговорка касается уплаты налогов и сборов теми налогоплательщиками, которые уплачивают налоги и сборы на основании уведомления налогового органа, т. е. физическими лицами.

Однако в сфере налоговых правоотношений нередки случаи принудительного взыскания причитающихся к уплате налогов и сборов. Причины здесь могут быть разные. Это и несогласие налогоплательщика с доначисленными суммами налогов по камеральной или выездной налоговой проверке, «недобросовестность» налогоплательщика, а то и просто отсутствие средств для уплаты налога на установленную дату.

Налоговым кодексом РФ установлены два пути принудительного взыскания налогов — в бесспорном порядке и в судебном.

В бесспорном порядке налоговый орган самостоятельно производит взыскание налогов, следуя процедуре, установленной ст. 46, 47, 69 НК РФ.

При нарушении процедуры бесспорного порядка взыскания или при взыска-

нии налогов и сборов с физического лица (ст. 48 НК РФ), взыскания налогов с организаций которым открыт лицевой счет, и в случаях предусмотренных п. 2 ст. 45 НК РФ, налоговый орган вправе (обязан) взыскать недоимку в судебном порядке путем подачи соответствующего заявления в суд.

Процедура принудительного взыскания начинается с момента направления требования. Требование об уплате налога выставляется при наличии у налогоплательщика недоимки (ст. 69 НК РФ). Причем в требовании должны быть отражены подробные данные об основаниях взимания налога, а также ссылки на положения законодательства о налогах и сборах, которые устанавливают обязанность налогоплательщика уплатить налог. Срок на добровольное исполнение требования составляет 10 дней с момента его получения. Если налогоплательщик добровольно не уплачивает недоимку, то в течение двух месяцев налоговый орган принимает решение о взыскании налога, пени, штрафов за счет денежных средств налогоплательщика. В дальнейшем взыскание недоимки производится на основании инкассовых поручений, направленных в банк, в котором открыты счета налогоплательщика.

Большинство индивидуальных предпринимателей, и тем более организаций — юридических лиц, имеет не по одному открытому расчетному счету и не в одном банке. Одновременное выставление инкассовых поручений на все открытые расчетные счета налогоплательщика не предусмотрено налоговым законодательством. Иное означало бы неоднократное взыскание одного и того же налога при наличии достаточных денежных средств на счетах.

В подобных случаях применяются положения п. 8 ст. 46 НК РФ, которые позволяют налоговому органу производить приостановление операций по счетам налогоплательщика в банках. Порядок и условия приостановления операций по счетам закреплен в ст. 76 НК РФ.

Решение о приостановлении операций налогоплательщика-организации по его счетам в банке принимается руководите-

88

Административное
право



А. В. Белый,
судья Арбитражного суда Челябинской области.

лем (заместителем руководителя) налогового органа, направившим требование об уплате налога, пеней или штрафа в случае неисполнения налогоплательщиком организацией этого требования, либо в случае непредставления налогоплательщиком налоговой декларации в налоговый орган в течение 10 дней по истечении установленного срока представления такой декларации.

Приостановление операций по счетам налогоплательщика-организации в банке означает прекращение банком расходных операций по этому счету в пределах суммы, указанной в решении, но не распространяется на платежи, очередность исполнения которых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации предшествует исполнению обязанности по уплате налогов и сборов (п. 12 ст. 76 НК РФ).

Таким образом, инкассовые поручения выставляются на один расчетный счет в одном банке, расчеты по остальным открытым счетам приостанавливаются.

Не позднее следующего дня после получения решения налогового органа о приостановлении операций по счету, банк сообщает инспекции об остатках денежных средств на приостановленных счетах налогоплательщика.

На практике встречается следующая ситуация.

Инспекция в связи с недостаточностью или отсутствием денежных средств на счетах налогоплательщика выносит решение о взыскании налога, пени и штрафа за счет имущества налогоплательщика в соответствии со ст. 47 НК РФ.

Решение о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика принимается в течение одного года после истечения срока исполнения требования об уплате налога.

Налоговый орган лишен возможности оперативно (каждодневно) отслеживать поступление денежных средств на расчетный счет налогоплательщика-должника. Тем более определять очередность производимых расходов в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации на предмет их предшествования уплате обязательных платежей.

На банке, как указано выше, лежит лишь обязанность один раз сообщить налоговому органу об остатках денежных средств на счетах налогоплательщика (п. 5 ст. 76 НК РФ).

Контролировать поступление денежных средств на расчетные счета может налогоплательщик. Причем, на основании

п. 9 ст. 76 НК РФ, в случае если налогоплательщик сообщил в инспекцию о наличии достаточных денежных средств на расчетном счете, налоговый орган обязан в двухдневный срок со дня получения заявления налогоплательщика принять решение об отмене решений о приостановлении операций по счетам.

Таким образом, налогоплательщик, добросовестно уплачивающий налоги, прямо заинтересован в скорейшем предоставлении данных сведений в инспекцию.

Однако если налогоплательщик уклоняется от уплаты налогов или хочет отсрочить срок их уплаты, описанные действия он совершать не будет. Дождавшись вынесения решения о взыскании налога, пени, штрафов за счет имущества налогоплательщика, он обжалует вынесение данного решения в арбитражный суд. Основанием для такого заявления будет являться нарушение порядка бесспорного взыскания.

Как правило, суд при рассмотрении данной категории дел устанавливает лишь факт наличия или отсутствия сведений о движении денежных средств по расчетному счету налогоплательщика. И в случае отсутствия сведений о наличии денежных средств на расчетном счете либо при установлении каких-либо поступлений на расчетный счет отменяет решение налогового органа о взыскании налога, пени, штрафа за счет имущества налогоплательщика.

Так, постановлением ФАС Уральского округа от 15.07.2009 № Ф09-4787/09-С2 по делу № А76-689/2009-46-14 установлено, что на момент вынесения инспекцией оспариваемых ненормативных правовых актов по запросам о наличии денежных средств на расчетных счетах налогоплательщика, направленным в адреса акционерных банков, информации налоговому органу не поступало.

Таким образом, налоговый орган при вынесении решения и постановления о взыскании налогов, сборов, пеней, штрафов за счет имущества налогоплательщика (плательщика сборов) не обладал информацией об отсутствии денежных средств на расчетных счетах общества. А из смысла ст. 46 и 47 Налогового кодекса РФ следует, что взыскание задолженности за счет имущества налогоплательщика возможно только при отсутствии достаточных денежных средств на его счетах в банках для погашения такой задолженности.

Подобные выводы содержатся и в постановлениях ФАС Уральского округа от 22.01.2009 № Ф09-10472/08-С3 по делу





№ А47-1498/08, ФАС Московского округа от 12.11.2008 № КА-А41/10419-08 по делу № А41-5503/08.

Иная ситуация, когда при наличии у общества нескольких расчетных счетов в разных банках (сведениями о которых инспекция располагала) налоговым органом не предпринимаются в соответствии с требованиями п. 7 ст. 46 НК РФ все меры по взысканию задолженности за счет денежных средств, находящихся на данных счетах. На иные счета в указанных банках инкассовые поручения Инспекцией не направлялись. Между тем на счете общества в одном из банков имелись денежные средства, которые могли быть взысканы в беспорядном порядке. В связи с чем размер задолженности, подлежащей взысканию за счет иного имущества, подлежал корректировке на сумму беспорядно взысканных денежных средств. Данная ситуация нашла отражение в постановлении ФАС Московского округа от 13.05.2008 № КА-А40/3793-08 по делу № А40-48154/07-75-300.

Также, налогоплательщик сам может представить суду (а не налоговому органу!) сведения о том, что на расчетном счете имелись денежные средства до вынесения решения о взыскании недоимки за счет имущества налогоплательщика — постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 16.03.2009 № Ф04-1029/2009(1032-А45-49) по делу № А45-8473/2008, ФАС Западно-Сибирского округа от 12.03.2008 № Ф04-801/2008(238-А27-26) по делу № А27-4844/2007-6.

Указанные обстоятельства явились основанием для отмены решения налогового органа.

Далее возникает следующая проблема.

Решение о взыскании налога за счет денежных средств, принимается после истечения срока, установленного в требовании об уплате налога, но не позднее двух месяцев после истечения указанного срока.

Решение инспекции, принятое за пределами указанного срока, считается недействительным и исполнению не подлежит (п. 3 ст. 46 НК РФ). То есть законодателем установлен пресекающий срок, по истечении которого налоговый орган может взыскать недоимку только в судебном порядке. Заявление о взыскании недоимки по обязательным платежам подается в суд в течение шести месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате налога. Причем пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

Таким образом, указанные условия применяются в отношении решений о взыскании налога за счет денежных средств.

Ст. 47 НК РФ, регулирующая порядок и основания вынесения решения о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика таких положений не содержит.

Возникает ситуация, когда налоговым органом вынесено решение о взыскании налога за счет денежных средств в сроки, установленные п. 3 ст. 46 НК РФ, и соответственно право на обращение в суд в связи с пропуском срока на беспорядное взыскание не наступает. А последующее решение инспекции о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика признано недействительным в судебном порядке по формальным основаниям.

Фискальный орган в описанном случае оказывается в непростой ситуации. Тем более что законодателем не прописана возможность обращения инспекции с заявлением о взыскании недоимки по налогам в судебном порядке при нарушении процедуры взыскания недоимки за счет имущества налогоплательщика.

Решением данной проблемы могло бы стать следующее.

По запросу налогового органа банк представляет справку о движении денежных средств на расчетном счете налогоплательщика с указанием очередности произведенных платежей за запрашиваемый период. Предполагается, что инспекция будет запрашивать данные сведения непосредственно перед вынесением решения о взыскании налога, пени, штрафов за счет имущества налогоплательщика. Указанный документ позволит выносить более своевременные решения о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика и будет служить доказательством в суде в подтверждение соблюдения беспорядной процедуры взыскания и правомерности вынесения такого решения. Подобная процедура должна быть прописана в налоговом законодательстве.

В статью 47 НК РФ следует включить норму, позволяющую налоговому органу при нарушении процедуры взыскания недоимки за счет имущества налогоплательщика обращаться с соответствующим заявлением в суд.

В противном случае даже принятие заявления инспекции о взыскании недоимки в суде и его рассмотрение сводит на нет все усилия налогового органа, потраченные на взыскание обязательных платежей в беспорядном порядке. Не говоря уже о потраченном времени, которое может составить до одного года.

Т. М. Макосейчук

О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ

T. M. Makoseychuk

ON PUBLIC SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION AS ADMINISTRATIVE-LEGAL CATEGORY

Автором рассматривается государственная служба в Российской Федерации в качестве сложной административно-правовой категории, которая представлена в двух значениях, а именно в виде административно-правового института и административно-правового отношения (служебного правоотношения).

Ключевые слова: государственная служба в Российской Федерации, административно-правовой институт, административно-правовое отношение (служебное правоотношение).

Государственная служба в Российской Федерации (далее — государственная служба) — это сложное социально-правовое явление, сущность которого отражается как в социальном, так и в правовом значениях. Правовое значение характеризует государственную службу в качестве административно-правовой категории, которая представлена в виде одного из институтов административного права и одного из видов административного правоотношения (служебного правоотношения). Как институт административного права государственная служба представляет собой совокупность административно-правовых норм, которые направлены на регулирование и регулируют однородные общественные отношения, связанные с организацией, функционированием государственной службы и ее управлением. Административно-правовые нормы, образующие институт государственной службы, закрепляются в различных нормативных правовых актах, совокупность которых формирует законодательство о государственной службе. Среди них следует выделять Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Т. М. Макосейчук,
доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета ЮУрГУ.

Нормы административного права, из которых сформирован институт государственной службы, взаимодействуют с нормами трудового права. Последние формируют законодательство Российской Федерации о труде и не регулируют служебные отношения. Трудовая деятельность работников, замещающих должности, не относящиеся к государственной службе, регулируется законодательством Российской Федерации о труде. Нормы административного права в процессе механизма правового регулирования взаимодействуют также с нормами иных отраслей права, в частности, с нормами муниципального, трудового, гражданского, уголовного права.

Основу административно-правового института государственной службы составляют нормы конституционного права. Так, ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации закрепила конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе.

Составной частью института государственной службы могут выступать общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации согласно требованиям ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены федеральными законами, регулирующими служебные отношения, то применяются правила международного договора.

Особую группу в административно-правовом институте государственной службы составляют нормы-принципы. Принципы — это основополагающие идеи,

91

Административное
право





установления, формирующие единую систему государственной службы, выражающие объективные закономерности ее организации, функционирования и управления, реализации компетенции, задач и функций государственных органов, иных государственных формирований, полномочий государственных служащих. На базе этих принципов формируются иные нормы института государственной службы.

Принципы института государственной службы подразделяются на основные и дополнительные. Основные принципы государственной службы закреплены в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (далее — ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ). Многообразие указанных принципов позволяет классифицировать их на виды. Среди основных принципов следует выделять конституционные и организационные принципы.

Конституционные принципы детализируют положения Конституции Российской Федерации применительно к системе государственной службы. К ним относятся:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — государственные органы);

- законность;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

- равный доступ граждан к государственной службе.

Организационные принципы формируют основу построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда государственных служащих. Среди них выделяются:

- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Организационные принципы конкретизируются посредством дополнительных принципов, которые закладывают особенности механизма построения и функционирования отдельных видов государственной службы, обеспечивая эффективность профессиональной служебной деятельности государственных служащих в рамках единой системы. Дополнительные принципы закрепляются в федеральных законах, регламентирующих соответствующий вид государственной службы. Примером последних выступают принципы, предусмотренные ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»². К их числу следует относить:

- стабильность гражданской службы;

- доступность информации о гражданской службе;

- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

Основное предназначение норм-принципов института государственной службы состоит не только в формировании иных административно-правовых норм института государственной службы, но и в обеспечении механизма правового регулирования государственной службы в системе российского права. При отсутствии соответствующей нормы, предназначенной для регулирования служебных отношений, последние регулируются нормами-принципами института государственной службы.

Предметом правового регулирования административно-правового института государственной службы являются служебные отношения, то есть однородные общественные отношения, связанные с организацией, функционированием государственной службы и ее управлением. Урегулированные нормами данного института, они приобретают правовую форму и становятся служебными правоотношениями, то есть одним из видов административных правоотношений.

Многообразие служебных правоотношений позволяет классифицировать их на виды. На базе конституционного принципа федерализма выделяются два вида служебных правоотношений:

— служебные правоотношения, связанные с федеральной государственной службой;

— служебные правоотношения, связанные с государственной службой субъектов Российской Федерации.

С учетом содержания служебные правоотношения подразделяются на три вида:

— служебные правоотношения, связанные с гражданской службой;

— служебные правоотношения, связанные с военной службой;

— служебные правоотношения, связанные с правоохранительной службой.

Наряду с указанными правоотношениями выделяются регулятивные и охранительные, материальные и процессуальные служебные правоотношения.

Служебное правоотношение — это результат механизма правового регулирования норм института государственной службы, правовая форма служебных отношений, участники которых реализуют права и выполняют обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами. Служебное правоотношение является системой, которую формирует совокупность взаимосвязанных элементов, а именно: субъект, объект и юридическое содержание. Внутреннее построение взаимосвязанных элементов образует структуру служебного правоотношения, в рамках которой субъект реализует права и выполняет обязанности по поводу объекта.

Среди субъектов служебного правоотношения выделяется обязательный субъект в виде государственного служащего. Это индивидуальный субъект, наделенный юридически-властными полномочиями. Государственный служащий реализует предоставленные ему полномочия как в структуре государственной администрации, так и за ее пределами применительно к внешним субъектам служебного правоотношения: гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам, лицам без гражданства либо органам и организациям.

В качестве обязательного субъекта государственного служащего характеризуют следующие признаки:

1. По общему правилу государственный служащий — это гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющий государственным языком и имеющий профессиональное образование. Однако из общего правила могут быть исключения. Международным договором Российской Федерации могут быть установлены правила, предусматривающие в качестве государственных служащих ино-

странных граждан, то будут применяться правила этих договоров. Более того, в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими такой службы. При этом на указанных граждан в полном объеме распространяются положения ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.

2. Государственный служащий должен отвечать требованиям, предъявляемым к нему законодательством о государственной службе.

3. Государственный служащий занимает оплачиваемую должность государственной службы в установленном законом порядке.

4. Государственному служащему присваивается в установленном законом порядке квалификационный разряд (классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание).

5. Государственный служащий выполняет государственные функции, полномочия государственных органов, решает государственные задачи в экономической, социальной, административно-политической сферах.

6. Государственный служащий совершает во многих случаях действия, которые вызывают определенные юридические последствия.

7. Деятельность государственных служащих носит, как правило, непроизводственный характер.

Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы или государственной должности субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств соответственно федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

С учетом принципа федерализма государственные служащие подразделяются на два вида. Выделяют федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Российской Федерации. Последние выступают только в качестве государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, так как на уровне члена Федерации не функционируют такие виды государственной службы, как военная и правоохранительная служба. Федеральный государственный служащий выступает в качестве субъекта как гражданской, так и правоохранительной и военной





службы. Федеральный государственный служащий — это гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. Для сравнения: государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации — это гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

Правовое положение государственного служащего в структуре служебного правоотношения принято называть его правовым статусом. Это особый административно-правовой статус, элементами которого выступают права и обязанности государственного служащего по замещаемой должности, его специальная правосубъектность, а также ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, особенности разрешения конфликта интересов и служебных споров и иные элементы, установленные соответствующим федеральным законом о виде государственной службы или законодательством субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе. Государственный служащий обладает и общим административно-правовым статусом. При этом он выступает в качестве гражданина Российской Федерации и является субъектом иных видов административных правоотношений, например, субъектом административной ответственности в сфере дорожного движения.

В целом правовой статус государственного служащего как гражданина Российской Федерации отражает замещение им в установленном федеральным законодательством или законодательством субъектов Российской Федерации порядке включенной в штат государственной администрации должности в структуре исполнительной, законодательной или судебной власти при наличии соответствующего квалификационного разряда, специального звания, ранга, чина, степе-

ни, класса, заключенного с государственным органом или иным представителем государственной администрации служебного договора (присяги на верность Российской Федерации) в целях осуществления от имени государства или субъекта Российской Федерации предоставленных ему функций и полномочий (в том числе и государственно-властных) и получения денежного содержания с учетом действия гарантий, установленных государством.

Правовой статус государственного служащего отражает его правовое положение в процессе возникновения, изменения и прекращения служебного правоотношения. Иными словами, действующее законодательство для него определяет особые условия поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения.

Круг прав и обязанностей государственного служащего по замещаемой должности составляет содержание служебного правоотношения и определяется законом, регулирующим служебные отношения соответствующего вида. Права и обязанности государственного служащего по замещаемой должности подразделяются на общие и специальные и осуществляются в пределах юридически властных полномочий, приходящихся на замещаемую должность.

Круг общих (основных) обязанностей государственного служащего сводится к следующему:

- 1) обеспечение поддержки конституционного строя и соблюдения Конституции Российской Федерации, реализации федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в том числе регулирующих сферу его полномочий;
- 2) добросовестное исполнение должностных обязанностей; соблюдение установленных в государственном органе правил внутреннего распорядка, порядка обращения со служебной информацией; выполнение должностных инструкций;
- 3) обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан;
- 4) исполнение приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных;
- 5) поддержание уровня квалификации, достаточного для исполнения своих должностных обязанностей;
- б) соблюдение норм служебной этики;
- 7) хранение государственной тайны и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашение ставших известными государственному служащему в связи с

исполнением своих должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан;

8) своевременное рассмотрение в пределах своих должностных обязанностей обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принятие по ним решений в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Для государственного служащего установлены специальные ограничения и запреты по службе.

1. Государственный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.

2. Государственный служащий не вправе занимать другую должность, быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

3. Государственные служащие имеют право заниматься научной, преподавательской и иной творческой деятельностью. Однако они не вправе получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего, т. е. за такие выступления, которые связаны с исполнением их должностных обязанностей.

4. Государственному служащему запрещено заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц.

5. Для государственного служащего законодательство устанавливает запрет представительства: он не вправе быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему.

6. Государственному служащему запрещается использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию.

7. Государственному служащему запрещено получать от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, средства на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов, расходов за мобильную телефонную связь и иные вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию.

8. Запрещен выезд в служебные командировки за границу за счет физических или юридических лиц.

9. Государственный служащий не вправе принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций.

10. Государственный служащий не вправе участвовать в забастовках.

11. Государственный служащий не вправе использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений.

12. Государственным служащим, являющимся близкими родственниками или состоящим между собой в свойстве (братья, сестры, родители и дети супругов), запрещается проходить службу в одном и том же государственном органе, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Ответственность государственных служащих наступает за нарушение законности и служебной дисциплины, неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей. Государственные служащие могут нести дисциплинарную, административную, уголовную и материальную ответственность.

К специальным правам и обязанностям государственного служащего относятся права и обязанности, связанные с замещаемой должностью, которые отражаются в служебном регламенте.

Таким образом, анализ двух правовых значений государственной службы наглядно отражает ее в качестве сложной административно-правовой категории, которая в условиях административной реформы подлежит развитию во взаимодействии с другими правовыми категориями.

Примечания

¹ Собрание Законодательства РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

² Собрание Законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.



Ю. И. Булатов

ДОХОДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОТ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ

Yu. I. Bulatov

RECEIPTS OF MUNICIPAL UNITS FROM LOCAL TAXES

Автор обращает внимание на проблему низких доходов местных бюджетов от местных налогов. Проводится анализ причин сложившейся ситуации и предлагаются пути ее решения.

Ключевые слова: местные бюджеты, земельный налог, местные налоги, местное самоуправление, финансовая самостоятельность местного самоуправления.

The article is dedicated to the problem of low incomes of local budget from rates. The author analyses the reason of the present state of affairs and proposes the ways of its solution.

Keywords: local authority finance, land value tax, self-dependency of local budgets, local self-government.

П. 3 ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления устанавливает, что часть доходов муниципальных образований должна обязательно формироваться за счет налогов. Это требование российским законодательством соблюдается. Местные налоги предусмотрены ст. 15 Налогового кодекса РФ. К ним относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления имеют право устанавливать местные налоги и сборы. Такое же право им предоставляет абз. 4 ст. 31 Бюджетного кодекса РФ и относит его к одной из важных составляющих принципа самостоятельности бюджетов. Но данное право не означает, что органы местного самоуправления могут по своему усмотрению вводить новые налоги и сборы, которые не предусмотрены Налоговым кодексом. В Определении Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации» под закрепленным в Конституции РФ правом органов местного самоуправления вводить местные налоги и сборы понимается их право вводить или не вводить на своей территории местные налоги, перечень которых определен федеральным законодательством.

Юлай Илдарович Булатов,

аспирант кафедры государственного права Института права Башкирского государственного университета, окончил юридический факультет Южно-Уральского государственного университета в 2006 году.

Доходы от местных налогов — это классический пример собственных доходов муниципальных образований. Органы местного самоуправления имеют право их вводить, устанавливать по ним налоговые ставки (ч. 3 ст. 55 ФЗ-131) и свободно распоряжаться (абз. 5 ст. 31 БК РФ).

Есть как минимум четыре причины необходимости свободы органов местного самоуправления в установлении ставок местных налогов:

1) органы местного самоуправления могут исполнять свои полномочия качественно в том случае, если они могут влиять на размеры своих доходов путем повышения или понижения ставок по местным налогам;

2) если органы местного самоуправления не будут иметь право менять ставки по местным налогам, то они будут неэффективно расходовать свои средства. У них появится оправдание этому — недостаточное финансирование;

3) органы местного самоуправления могут ослабить контроль за тщательным расходованием средств, поскольку на размеры своих налоговых доходов они не смогут влиять;

4) государство, устанавливая фиксированные ставки по местным налогам, будет считать, что именно оно формирует местные бюджеты и у него есть право контролировать порядок расходования их средств¹.

Проблема на данный момент заключается в том, что уровень местных бюджетов от местных налогов очень низкий. Сейчас, по данным Министерства финансов на 1 января 2009 г., налоговые доходы в структуре местных бюджетов составляют 38,3% (720,4 млрд руб.), но доля местных

96

Административное
право



налогов всего 4,4% (82,7 млрд руб.) (или 11,5% в удельном весе всех налоговых доходов местных бюджетов)².

Для того чтобы налоги приносили органам местного самоуправления солидный доход, недостаточно просто закрепить их за местными бюджетами. Например, одной из причин низких сборов местных налогов является отсутствие у многих граждан документов, необходимых для уплаты местных налогов³. Чаще всего это бывает в сельских поселениях, потому что их жителям не хватает денег на оформление прав на земельный участок и имущество. Из-за этого многие из них не платят налоги. Например, в одном из районов Чувашии на учете находятся 32 тыс. земельных участков. В регистрационной палате оформлено 3200, а налоги платят всего лишь 5000⁴. Связано это с тем, что, по мнению О. Бежаева, в законодательстве есть одно упущение. Оно предусматривает обязанность гражданина зарегистрировать имущество (ст. 4 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 № 122-ФЗ), но не предусматривает срок⁵. По данным большинства экспертов, при уплате налога на имущество и земельного налога привлекаются не более 30—50% налогоплательщиков, реально владеющих собственностью и землей⁶.

Все эти пробелы привели к тому, что, по данным Федеральной службы государственной статистики РФ, на 1 сентября 2009 года задолженность по местным налогам составила 28,2 млрд руб.⁷ Всего, по данным В. Мокрого, от этих недостатков законодательства муниципальные образования теряют около 60% возможных поступлений от налогов⁸.

Главной причиной низких сборов земельного налога является незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю. Этот процесс сейчас идет очень медленно. Согласно п. 1 ст. 388 Налогового кодекса РФ, плательщиками этого налога являются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Государственной собственностью, согласно п. 1 ст. 16 Земельного кодекса РФ, являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Получается, что с земель, находящихся в государственной собственности, муниципальные образования не могут полу-

чить земельный налог. Единственное исключение — когда эти участки находятся в собственности лиц, которые владеют земельными участками, находящимися в государственной собственности на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, возникшего до введения Земельного кодекса РФ в действие (п. 3 ст. 20 и п. 1 ст. 21 ЗК РФ), но теперь физическим лицам земельные участки на таком праве собственности больше не предоставляются (п. 2 ст. 20 и п. 1 ст. 21 ЗК РФ). Поскольку земли, находящиеся в государственной собственности, занимают довольно большой процент территорий, то и доходы от земельного налога будут низкими.

На данный момент государственная собственность разграничена всего на около 30% земель. Остальные остаются в собственности Российской Федерации⁹. Можно представить, сколько потенциальных доходов от этого теряют муниципальные образования. Оформление документов на землю требует больших материальных затрат, которыми органы местного самоуправления часто не располагают. В одном только Ставропольском крае муниципальным образованиям требуется для этих целей около 400 млн руб.¹⁰ А поскольку с финансовыми средствами они испытывают постоянные трудности, то и процесс разграничения продвигается очень медленно.

Согласно ст. 390 Налогового кодекса РФ, налоговая база земельных участков определяется на основе кадастровой стоимости земельных участков. Но во многих муниципальных образованиях вопросы кадастровой оценки земли также до сих пор не решены. Согласно п. 2 ст. 11.3 Земельного кодекса РФ, решение об образовании земельных участков может быть принято при наличии заявления, в котором обязательно должен быть кадастровый паспорт образуемого земельного участка. Но эти кадастровые паспорта оформляются очень медленно. Согласно п. 1 ст. 22 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 года, при постановке на кадастровый учет земельного участка необходимы документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за осуществление кадастрового учета, межевой план, технический план здания, сооружения, помещения либо объекта незавершенного строительства и др. Оформление двух последних документов — дело, требующее больших финансовых затрат и времени.





Очень сильно ударила по сборам земельного налога проведенная несколько лет назад кадастровая оценка стоимости земли¹¹. Например, в одних муниципальных образованиях кадастровая стоимость земельных участков оказалась выше их рыночной стоимости, в других — ниже. Часто она оказывалась ниже рыночной стоимости земли до 95 раз¹², а общая разница получилась колоссальная — от 700 руб. до 35 тыс. руб.¹³ Нередки случаи, когда в какой-нибудь деревне на одной стороне улиц земельные участки получали одну кадастровую оценку, а на другой — в шесть раз больше. Там, где земельный налог из-за низкой кадастровой стоимости земли очень мал, а население малочисленно, доходы муниципальных образований от этого налога совершенно ничтожны¹⁴. И касается это прежде всего поселений.

Кроме того, до сих пор нет четкой и единой программы по учету земель. Правительство России до сих пор не приняло по этому вопросу специального постановления. Также отсутствует специальное регулирование массовой кадастровой оценки единых объектов недвижимости в целях налогообложения. Отдельные положения разбросаны по разным нормативным правовым актам (в Земельном, Налоговом кодексах, Постановлениях Правительства РФ № 945 и № 316, приказе Министерства экономического развития и торговли РФ № 222 и др.)¹⁵.

Для муниципальных образований сейчас очень актуальна проблема выморочных земель. Особенно эта проблема остро касается сельских поселений, где до 50% земель выморочные¹⁶. Владельцы их давно умерли, но наследники до сих пор не обнаружались. Согласно п. 1.1 ст. 19 Земельного кодекса РФ земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, становится муниципальным имуществом. П. 2 ст. 53 Земельного кодекса РФ устанавливает, что собственник отказывается от собственности на земельный участок путем подачи заявления в орган, осуществляющий регистрацию недвижимого имущества и сделок с ним. Но как же быть, если неизвестно, где этот наследник? К тому же делать этого он не обязан. Многие муниципальные образования в таких случаях собирали дольщики, определяли границы участка, регистрировали его и передавали муниципалитету, чтобы он сдавал эти участки в аренду. Но суд решение отменял, поскольку это было незаконно¹⁷. Глава администрации Рузаевского муниципального района

А. Старцев задается вопросом: а почему бы выморочные земли не передавать муниципальным образованиям, а если объявится наследник — отдавать обратно¹⁸? Тогда, по его мнению, эти земли хоть на какое-то время будут приносить доход местным бюджетам, их можно будет сдавать в аренду.

Всего из-за указанных пробелов в законодательстве из местных бюджетов, по оценкам Счетной палаты РФ, выпадает около 60% земельного налога¹⁹.

Есть в законодательстве недочеты, которые мешают сбору налога на имущество физических лиц. Как уже говорилось, его доля составляет всего 1,2%. Но, по прогнозам экспертов, эту долю можно довести до 30—40%²⁰. Высоким сборам налога на имущество физических лиц мешает уже упомянутое укрупнение территориальных налоговых органов, отсутствие инвентаризационной оценки строений, помещений²¹. Без них налог не может быть начислен. В ряде населенных пунктов нет названия улиц, отсутствует нумерация домов. Идентификация и поиск объектов недвижимости в этих случаях затруднен. А это создает проблемы для сбора налога на имущество физических лиц²².

Связаны низкие сборы налога на имущество физических лиц с широко применяемыми сейчас работодателями черными схемами выплаты зарплат. Действующая система наказаний за подобные деяния очень мягкая и требует ужесточения. Решение этой проблемы позволило бы существенно увеличить доходы местных бюджетов²³.

В законодательстве есть один существенный пробел. Плательщиками налога на имущество физических лиц являются физические лица — собственники имущества по закону «О налоге на имущество физических лиц». Кодекс об административных правонарушениях устанавливает ответственность за нарушение установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Но поскольку в законодательстве не установлен такой срок регистрации, норма не работает, и местные бюджеты теряют немало потенциальных доходов. А. Н. Домбровский считает необходимым для решения этой проблемы предусмотреть в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» норму, которая бы обязывала застройщика имущества в месячный срок зарегистрировать право собственности на объект с момента завершения строительства²⁴. В Кодексе об административных право-

нарушения Российской Федерации необходимо, по его мнению, ужесточить наказание за подобные нарушения.

Множество доходов муниципальных образований от местных налогов выпадает из-за большого количества льгот, установленных федеральными законами. Ст. 395 Налогового кодекса РФ устанавливает 7 льгот по земельному налогу, а ст. 4 закона «О налогах на имущество физических лиц» устанавливает льготы для 13 категорий граждан. Получается, что это еще одно ограничение финансовой самостоятельности местного самоуправления. Эти льготы устанавливаются сверху, для органов местного самоуправления они обязательны. Больше всего от этого теряются доходы от земельного налога. По некоторым данным, из-за льгот по уплате земельного налога, установленных федеральным законодательством, муниципальные образования ежегодно теряют до 20 млрд руб.²⁵ Но никакой компенсации для местных бюджетов за потерянные доходы в законодательстве до сих пор не предусматривается. На этом

основании часто предлагается исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот по местным налогам, а также установить компенсационные выплаты органам местного самоуправления за выпадающие доходы²⁶.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что органам местного самоуправления необходимо оказать помощь в разграничении имущества на землю, оформлении прав на него и инвентаризации объектов недвижимости, потому что это может повысить их доходы. Совет по местному самоуправлению предлагает решить эту проблему путем софинансирования расходов местных бюджетов по учету, инвентаризации, оформлению технической документации на земельные участки и муниципальное имущество²⁷. И мы поддерживаем это предложение и считаем его очень разумным. Выделение органам местного самоуправления субсидий на разграничение собственности на землю ускорит этот процесс и увеличит их доходы от земельного налога.

Примечания

¹ Местные финансы в европейских странах. — М. : Моск. обществ. науч. фонд, 2000. — 268 с.

² Там же.

³ Сводная аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2006 году. Российская Федерация, Счетная палата // Муниципальная власть. — 2007. — № 3. — С. 15—31.

⁴ Бежаев О. Главная задача — равный доступ граждан к бюджетным услугам // Муниципальная власть. — 2007. — № 2. — С. 10—14.

⁵ Бежаев О. Резервы роста поступлений местных налогов и неналоговых доходов. // Муниципальная власть. — 2006. — № 5. — С. 41—43.

⁶ Там же. С. 42.

⁷ Налоговая статистика. Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_01/lssWWW.exe/Stg/d09/2-6-12.htm

⁸ Мокрый В. Бюджетная обеспеченность органов местного самоуправления оценивается необъективно : выступление в Госдуме РФ // Муниципальная власть. — 2006. — № 5. — С. 11.

⁹ Кодина Е. А. Полномочия органов местного самоуправления по вопросам регулирования земельных отношений // Местное право. — 2008. — № 1/2. — С. 13—30.

¹⁰ Гаевский В. Смело приступайте к реформе. Результаты вас приятно удивят // Муниципальная власть. — 2008. — № 5. — С. 15—16.

¹¹ Мирошников С. Местное самоуправление на этапе реформирования: проблемы и перспективы развития // Муниципальная власть. — 2006. — № 5. — С. 33—35.

¹² Валентей С. Д., Бухвальд Е. М. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал российского права. — 2008. — № 3. — С. 16—25.

¹³ Тишкина Л. Е. Укрепление доходной базы местных бюджетов // Финансы. — 2006. — № 9. — С. 7—10.

¹⁴ Крутов Н. «Местное сообщество нельзя создать без материальной мотивации» : [беседа с руководителем администрации главы Республики Мордовия] // Муниципальная власть. — 2007. — № 3. — С. 72—77.

¹⁵ Леви А., Чайка А. Развитие механизма налогообложения недвижимости муниципального образования // Муниципальная власть. — 2008. — № 5. — С. 58—59.

¹⁶ Старцев А. «Сделайте сельхозпроизводство выгодным, и власти не придется вмешиваться» : [беседа с главой города Рузаевка] // Муниципальная власть. — 2007. — № 3. — С. 79—81.



¹⁷ Крутов Н. Указ соч.

¹⁸ Старцев А. Указ. соч.

¹⁹ Деметьева О. Собственные доходы местных бюджетов : российское законодательство и международные нормы // Муниципальная экономика. — 2008. — № 1. — С. 32—36.

²⁰ Бежаев О. Главная задача — равный доступ граждан к бюджетным услугам // Муниципальная власть. — 2007. — № 2. — С. 10—14.

²¹ Финансисты муниципальных образований обсуждают актуальные проблемы // Финансы. — 2006. — № 11. — С. 23—24.

²² Черных И. Е. Информация по вопросам действующих нормативно-правовых документов, изданных в целях обеспечения наполняемости бюджетов муниципальных образований от налога на имущество физических лиц // Материалы научно-практической конференции по теме: «Актуальные проблемы межбюджетных отношений: муниципальный аспект». — СПб., 2008. — С. 58—61.

²³ Домбровский А. Н. Указ. соч. — С. 21.

²⁴ Домбровский А. Н. Указ. соч. — С. 22.

²⁵ Стенограмма семинара-совещания депутатов Государственной Думы — членов Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, депутатов Государственной Думы Астраханской области, руководителей профессиональных подразделений исполнительных органов государственной власти и глав муниципальных образований Астраханской области на тему: «Проблемы правового регулирования и правоприменительная практика реализации законодательства о местном самоуправлении в Астраханской области». 17—18 апреля 2008 года, г. Астрахань // Местное право. — 2008. — № 7—8. — С. 15—87

²⁶ Стенограмма расширенного заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по теме: «Проблемы финансового обеспечения муниципальных образований и пути их решения на основе повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления». 3 июля 2008 года // Местное право. — 2008. — № 9—10. — С. 16—87.

²⁷ Рекомендации Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы на тему «Проблемы финансового обеспечения муниципальных образований и пути их решения на основе повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления», 3 июля 2008 года // Местное право. — 2008. — № 9—10. — С. 3—15.





Т. А. Военная

ЕЩЕ РАЗ О ЗАДАТКЕ

Т. А. Voennaya

INCOMES OF MUNICIPAL UNITS FROM LOCAL TAXES

ГК РФ регулирует отношения, связанные с задатком, посредством всего трех норм: ст. 380, 381 и п. 5 ст. 448 ГК. Последняя норма регламентирует передачу задатка при проведении публичных торгов.

В настоящей статье обращено внимание на форму соглашения о задатке и возникающие в связи с этим вопросы применения норм ГК РФ о задатке.

Ст. 380 ГК дает определение задатка и устанавливает правила о форме соглашения о задатке. Ст. 381 ГК определяет последствия прекращения и неисполнения обязательств, обеспеченных задатком.

Согласно п. 1 ст. 380 ГК РФ задатком признается денежная сумма, выдаваемая одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне, в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения.

Гражданский кодекс РФ достаточно жестко подходит к оформлению соглашения о задатке. Согласно п. 2 ст. 380 ГК РФ, соглашение о задатке независимо от суммы задатка должно быть совершено в письменной форме. Жесткость проявляется в том, что исходя из п. 3 ст. 380 ГК в случае нарушения формы соглашения о задатке сумма считается уплаченной в качестве аванса, и соответственно последствия, предусмотренные ст. 381 ГК РФ в случае неисполнения обязательства, обеспеченного «задатком», не могут быть применимы сторонами.

Чтобы передача денежных средств стала задатком, именно так она должна быть названа в составленном и подписанном сторонами документе — соглашении о задатке¹. На этот момент суды обращают непосредственное внимание.

Так, С. обратилась в суд с иском к П. о взыскании двойной суммы задатка, возмещении убытков и компенсации морального вреда, ссылаясь на следующее. 28 февраля 2007 г. она и П. заклю-

чили соглашение о порядке заключения договора купли-продажи квартиры, принадлежащей П. на праве собственности. В п. 2 данного соглашения указано, что оно в соответствии со ст. 429 ГК РФ имеет силу предварительного договора; стороны обязуются не позднее 29 марта 2007 г. заключить договор купли-продажи названной квартиры. 28 февраля 2007 г. стороны по делу подписали также дополнительное соглашение о задатке в сумме 50 тыс. рублей, который С. передала П. Этим соглашением было установлено, что если сделка не состоится по вине продавца, он обязан возвратить сумму задатка в двойном размере в течение трех суток с момента нарушения условий соглашения.

В предусмотренный предварительным договором срок договор купли-продажи квартиры заключен не был, П. от продажи квартиры отказалась, возвратив С. задаток в одинарном размере — 50 тыс. рублей.

Решением Железнодорожного районного суда г. Красноярск от 26 июля 2007 г. иск С. удовлетворен частично: в ее пользу с П. взыскано 50 тыс. рублей, а также судебные расходы. В остальной части иска отказано. Судебная коллегия по гражданским делам Красноярского краевого суда 27 августа 2007 г. решение оставила без изменения.

В надзорной жалобе П. просила отменить судебные решения как вынесенные с нарушением норм материального права.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 22 июля 2008 г. в удовлетворении надзорной жалобы отказала, указав следующее.

Удовлетворяя иск С. о взыскании с П. двойной суммы задатка, суд пришел к выводу о том, что уплаченная истицей сумма в размере 50 тыс. рублей является задатком, а не авансом. Таковой она названа в подписанном сторонами дополнительном соглашении. В нем же указано, что задаток обеспечивает исполнение покупателем С. и продавцом П. их обязательств



Татьяна Андреевна Военная,
ст. преподаватель кафедры права КФ ГОУ
ВПО «ЧелГУ».



по заключению основной сделки купли-продажи квартиры и выдается в счет оплаты стоимости квартиры².

Позиция относительно необходимости четкого поименования передаваемой денежной суммы задатком достаточно часто встречается и в судебной практике и специальной литературе³. Однако, несмотря на необходимость (в связи с тем, что это имеет значение для суда) указания в соглашении о задатке передаваемой суммы именно задатком, возникает вопрос: «На чем построено данное требование судов?». Если анализировать ст. 380 ГК РФ, то из ее содержания следует лишь необходимость соблюдения письменной формы соглашения о задатке. Поэтому если соглашение о задатке именуется просто «Соглашение» или «Договор», а из текста данных документов вытекает, что одной из сторон другой передается денежная сумма, выдаваемая в счет причитающихся с нее по договору платежей, в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения, и при этом эта сумма прямо не называется задатком, на наш взгляд, нет оснований для применения п. 3 ст. 380 ГК РФ. Это вполне согласуется со ст. 431 ГК РФ «Толкование договора», в соответствии с которой при толковании условий договора судом принимается во внимание буквальное значение содержащихся в нем слов и выражений. Буквальное значение условия договора в случае его неясности устанавливается путем сопоставления с другими условиями и смыслом договора в целом. Считаем, что в приведенном примере никакой неясности даже не возникает, так как несмотря на отсутствие самого термина «задаток» буквальное содержание передаваемой суммы по соглашению полностью соответствует определению задатка, данного в п. 1 ст. 380 ГК РФ.

В то же время суды тщательно анализируют (а это необходимо в соответствии с гражданским процессуальным законодательством РФ) условия соглашения о задатке в том случае, если передаваемые суммы прямо именуется задатком.

То есть, по сути, складывается следующая ситуация: если в соглашении передаваемая сумма прямо не названа задатком — значит есть сомнения относительно того, является ли она задатком, и возникают основания для применения п. 3 ст. 380 ГК РФ. А если в соглашении передаваемая сумма названа задатком — необходимо анализировать иные условия соглашения на предмет выявления сомнений в задатке. То есть суды изначально ориентированы на защиту интересов задаткополучателя преимущественно перед интересами задаткодателя. Почему задаткополучатель находится в более привилегированном положении по сравнению с задаткодательем? Тем более что подобная лояльность к задаткополучателю не основана ни на каком нормативном акте (в отличие, например, от потребителя) и, как следствие, идет в разрез с принципом юридического равенства участников.

Думается, это связано с недостаточной четкостью п. 3 ст. 380 ГК РФ, в котором названо лишь примерное основание для возникновения сомнений в отношении того, является ли уплаченная сумма задатком — несоблюдение правила о письменной форме соглашения о задатке. Считаем необходимым либо в самой ст. 380 ГК РФ, либо в разъяснениях высших судебных органах РФ дать четкий перечень оснований, вынуждающих сомневаться в задатке.

Что касается письменной формы соглашения о задатке, то необходимо обратить внимание на тот факт, что поскольку дополнительных требований к письменной форме соглашения о задатке ст. 380 ГК РФ не предьявляет, то следует руководствоваться общими правилами о форме сделок, закрепленными в ст. 160 ГК РФ. А именно, сделка в письменной форме должна быть совершена путем составления документа, выражающего его содержание и подписанного лицом или лицами, совершающими сделку, то есть задаткодательем и задаткополучателем, либо уполномоченными ими лицами.

Примечания

¹ Григорьева Ю. Маленький задаток лучше большого аванса? // Актуальная бухгалтерия. — 2008. — № 8. — С. 25.

² Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22 июля 2008 г. № 53-В08-5 «Сторона соглашения, отказавшаяся от исполнения обязательства по заключению договора о передаче имущества, предусмотренного предварительным договором, обеспеченным задатком, обязана уплатить другой стороне двойную сумму задатка» (извлечение) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2009. — № 1. — С. 21.

³ Каплан В. Заметки о задатке // Практический бухгалтерский учет. — 2007. — № 10. — С. 13.



Е. В. Кунц

МОТИВ И РОЛЬ ЖЕНЩИН В ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, СОВЕРШЕННЫХ НА ПОЧВЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ И РЕЛИГИОЗНЫХ КОНФЛИКТОВ

E. V. Kunts

MOTIVES AND ROLE OF WOMEN IN CRIMES COMMITTED ON THE BASIS OF ETHNIC AND RELIGIOUS CONFLICTS

Ключевые слова: *межнациональные, религиозные конфликты, преступления, женщины-террористки, уголовный закон, преступность, причины преступности.*

Современная Россия характеризуется нерешенностью социально-экономических, некоторых государственно-правовых, культурных, языковых и демографических проблем. Достаточно часто происходят действия, связанные с экстремальными событиями. Наблюдается усиление тенденций, которые носят националистический и шовинистический характер. По масштабам их действий и их последствий они делятся на локальные, региональные и глобальные. К критерию, по которому они классифицируются, можно отнести степень пораженности той или иной местности негативными последствиями события.

Пленум Верховного Суда СССР в постановлении 1988 года «О рассмотрении судами дел, связанных с преступлениями, совершенными в условиях стихийного или иного бедствия» обратил внимание судов на то, что «поскольку совершение преступления с использованием условий бедствия является в силу прямого указания закона обстоятельством, отягчающим ответственность, судебная практика должна неуклонно это учитывать»¹.

Отличительной особенностью обстановки совершения преступления в этой ситуации состоит в ее влиянии на возникновение и развитие противоправного деяния и изменение степени его обще-

ственной опасности. Так, причинение вреда здоровью в условиях межнационального или религиозного конфликта свидетельствует о большой общественной опасности деяния и лица, его совершившего. Гораздо легче совершить преступление в условиях межнационального конфликта, поскольку виновный использует условия общественного бедствия, возможности крупномасштабного конфликта, отсутствие четкого применения силы в отношении значительного числа лиц, умышленно нарушающих общественные отношения, охраняемые уголовным законом.

Процесс национального возрождения народов совпал с высоким уровнем социальной напряженности в обществе и приобрел в ряде регионов ярко выраженную националистическую и сепаратистскую направленность. Все это привело к тому, что обострились межнациональные отношения на территории бывшего СНГ, а это привело к росту преступлений на этой почве, в том числе и среди женщин.

В годы советской власти было принято считать, что полностью ликвидировано политическое, социальное и экономическое неравенство всех наций и народностей, населяющих Советский Союз. Поэтому предполагалось, что преступления, посягающие на национальное равноправие, являются уделом немногих лиц.

В условиях межнациональных и религиозных конфликтов, вызванных социальными причинами, прежде всего в усло-



Е. В. Кунц,

д. ю. н., профессор, зав. кафедрой уголовно-права и криминологии ЧелГУ.



виях действия незаконных вооруженных формирований, массовых беспорядков, преступления такие совершаются с особой жестокостью. Как правило, при этом страдают наименее защищенные граждане, прежде всего женщины и дети.

Так, 5 июля 2003 г. близ аэродрома «Тушино», где проходил рок-фестиваль «Крылья», две террористки-смертницы взорвали так называемые пояса шахидов. Погибли 14 посетителей фестиваля и обе террористки².

Страшные теракты с применением женщин-смертниц имели место и в Илсхан-Юрте, Моздоке. Многие проводят параллели с Палестиной и Израилем, но факты и подробности использования камикадзе в Чечне говорят о том, что чеченские бандиты позаимствовали у арабов только форму. Причем не сейчас, а довольно давно. Одни из первых терактов с применением «живых» бомб террористы в Чечне применили еще в 2000 г.³

Целенаправленность — отличительная черта любой человеческой деятельности, следовательно, цель преступления — это тот же желаемый результат, который стремится достигнуть лицо, совершая общественно опасное действие⁴.

В качестве мотива преступного поведения выступают личные амбиции, стремление группы людей захватить власть. Такая группа людей активно распространяет в своем окружении информацию о желании отстаивать права и свободы, защитить традиции, историю, культуру, язык своего народа. При этом истинные, корыстные мотивы разжигания межнационального конфликта тщательно маскируются лозунгами, которые выглядят как вполне справедливые требования и желания найти заинтересованный отклик в сердцах людей. От этого мотива зависит цель. Цель определяет, каким способом будет осуществлено намерение. Нередко обиды поражения в конфликте в отношении определенного лица или лиц конкретной национальности перерастает в неприязнь ко всем лицам этой национальности, у которых как бы заранее предполагаются те же качества, которые явились основанием конфликта в данном случае.

Проводя отграничение цели от мотива, следует обратить внимание на их близость. Во-первых, иногда ближайшая, а большей частью конечная (финальная) цель поведения преступника способна удовлетворить его мотивационные побуждения. Во-вторых, сама цель нередко имеет мотивирующее значение⁵.

Демократизация личности происходит на фоне глубокого распада социально-

полезных институтов отношений и ценностей, к числу этих негативных изменений исследователи относят:

а) кризис экономики, резкое социально-имущественное расслоение и, как следствие, рост социальной напряженности;

б) глубокий управленческий кризис на всех уровнях социального взаимодействия, отсутствие доверия к власти;

в) утрату политических и культурных ориентиров, распад традиционных ценностей, что обостряет проблемы идентификации значительной части населения⁶.

Глубокая логика основ общественного строя означает крах третьих ценностей, пересмотр взглядов на очень многие проблемы и жизненные отношения. Образовался вакуум в сфере идеологии и морали — наблюдается пренебрежение правовыми нормами.

Если обратиться к исследованиям мотивации агрессивного-насильственной, то следует обратить внимание на то обстоятельство, что если в качестве объекта исследования мы берем грабежи, разбои, то ведущим мотивом будет корысть, а если анализируем насильственную (агрессивную) преступность, то основной мотив — месть, личная неприязнь, хулиганские побуждения при алкогольном опьянении.

Правосознание — это сфера общественного, группового и индивидуального сознания, отражающего правовую реальность в форме юридических знаний, применения правовых установок и ориентаций, направляющих правовое поведение личности⁷.

Всем известно, что авторитет правоохранительных органов упал. Народ не верит в торжество закона, поэтому ведет себя так, как сам считает лучше, самостоятельно пытаюсь решить свои проблемы, часто выбирая противоправный способ.

В работе Г. Х. Ефремовой изучалось отношение к правовым запретам со стороны трех категорий субъектов: преступников, правонарушителей (в основном совершивших административные проступки) и лиц, соблюдавших нормы закона. Исследование показало, что отсутствие устойчивых навыков правового поведения, нигилистическое отношение к правовым запретам более всего характерно для преступников. Но и среди граждан, соблюдавших закон, оно также встречается не так уж и редко⁸.

Исследования криминологов последних лет указывают, что уровень правового сознания населения понизился. И это следовало ожидать, так как по-прежнему не

решается ряд социально-экономических, государственно-правовых вопросов.

Нельзя при всем этом категорично заявить, что люди с высоким уровнем правосознания не совершают преступления.

В создавшейся социально-благополучной среде под влиянием преступного мира употребление наркотиков приобретает массовый характер: «Сейчас очень благоприятная обстановка для продажи “дряни”; Вот раньше на “траве” всякие хиппи сидели... а какие у них деньги... А сейчас много элитной публики развелось, к дорогим потянулись. Смотри — ночные клубы, как грибы растут... Это очень удобные места для продажи наркотиков»⁹.

Следует присоединиться к мнению В. Н. Кудрявцева, который на основе собственных наблюдений пришел к выводу, что «человек, ощущая действительное или мнимое безразличие общества к своим проблемам, свою незащищенность, формирует готовность отстаивать свои интересы любым путем»¹⁰.

Женщины по своей природе гораздо более импульсивны и эмоциональны: психологические травмы, связанные с производственными или семейными конфликтами, разводами, неустроенностью личной жизни, могут носить у них затяжной и глубокий характер. Они чаще мужчин оценивают жизненные ситуации как угрожающие и даже критические для них и их близких. Поэтому их противоправные действия чаще всего носят защитный характер и имеют целью оградить себя и свою семью.

По мнению Д. Ж. Келли, «личность конкретного человека непрерывно принимает новые формы»¹¹.

Молодых девушек отличают сниженный самоконтроль, эмоциональная неуравновешенность, упрямство, импульсивность, мнительность, агрессивность.

В. Д. Филимонов считает, что «мотивация — это процесс определения личностного характера и направленности поведения, процесс формирования его мотива. Мотив же является результатом этого процесса»¹².

Следует присоединиться к позиции И. Ф. Кузнецовой, которая считает, что мотивация употребляется и для характеристики совокупности мотивов, свойственных тому или иному лицу или той или иной форме поведения (сложная мотивация, противоречивая, изменчивая, динамичная мотивация)¹³.

В. В. Лунев приводит следующие виды мотивов: 1) политические; 2) корист-

ные; 3) насильственно-эгоистические; 4) анархически-индивидуалистические; 5) легкомысленно-безотчетные; 6) трусливо-малодушные¹⁴.

Вполне справедливо отмечает В. Н. Кудрявцев, указывая на то, что мотивация преступного поведения связана многими нитями: она отражает прошлое, настоящее и будущее тех социальных ситуаций, в которых действует тот или иной индивид, органические связи субъекта с условиями формирования его личности и объективными общественными отношениями с господствующими в обществе и социальной группе и присущими личности взглядами, целостными ориентациями, а также с социальными оценками поведения, стимулами и санкциями системы социального контроля. Вне общества нет личности, нет социального поведения, нет и его мотивации¹⁵.

Способствует преступности женщин пагубность, которая расцветает в обществе. Непонимание, что такое добро и что такое зло, что дозволено и что не позволено, что достойно, а что недостойно, без всякого осознания предоставляет возможность женщине поступить как ей вздумается.

Падение нравов, непринятие церкви, какой-либо религии еще раз подчеркивает безнравственное отношение к общечеловеческим ценностям женщин.

Затянувшийся экономический и социально-политический кризис не мог не сказаться на демографических показателях. В результате низкого уровня жизни и постоянной экономии государства на социальных инвестициях и здравоохранении продолжительность жизни в России к концу XX в. снизилась до показателей в слаборазвитых странах — около 69 лет (менее 64 лет для мужчин и около 74 для женщин)¹⁶. В 1994 г. этот показатель у мужчин снизился до 59,8 лет, а у женщин — до 72,2 г.¹⁷

Н. Ф. Кузнецова придерживается точки зрения, что антиправовая мотивация, представляющая собой побуждение к нарушению уголовно-правового запрета и совершению не просто антисоциального деяния, а именно преступления, является обязательным и притом доминирующим сомотивом любого преступления. Такое заключение следует из содержания субъективной стороны каждого преступления¹⁸.

Мы же полностью присоединяемся к позиции Н. Ф. Кузнецовой.

Безусловно, нравственное формирование человека является результатом взаимодействия социальной действи-



тельности и личности, неотъемлемой составной частью воспитания является самовоспитание. Да, действительно, обстоятельства неблагоприятного нравственного формирования личности чаще

всего проявляют себя во взаимодействии, хотя каждый случай официального формирования преступницы-женщины не всегда связан с наличием их всех и тем более с их одномоментным действием.

Примечания

- ¹ Бюллетень Верховного Суда СССР. — 1989. — № 1. — С. 15.
- ² Российская газета. — 2003. — 26 июля.
- ³ Там же.
- ⁴ Волков Б. С. Мотивы преступлений. — Казань, 1982. — С. 7.
- ⁵ Хеккхаузен Х. Мотивация и деятельность. — Т. 1. — М., 1986. — С. 207, 208.
- ⁶ Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. — Вып. 18. — М., 1995. — С. 201.
- ⁷ Щегорцев В. А. Социология правосознания. — М., 1981. — С. 118.
- ⁸ Ефремова Г. Х. Изучение правового сознания молодежи. Вопросы борьбы с преступностью. — Вып. 19. — М., 1973. — С. 58.
- ⁹ Хохряков Г. Ф. Криминология. — М., 1999. — С. 292.
- ¹⁰ Криминология / под ред. А. И. Долговой. — М. — С. 452
- ¹¹ Келли Д. Ж. Теория личности / пер. с англ. — М., 2000. — С. 78.
- ¹² Филимонов В. Д. Криминологические основы уголовного права. — Томск, 1981. — С. 115.
- ¹³ Кузнецова Н. Ф. Мотивация преступлений и тенденции ее изменения. — Ч. 2. — М., 1975. — С. 1.
- ¹⁴ Лунеев В. В. Преступное поведение, мотивация, прогнозирование, профилактика. — М., 1980. — С. 51—71.
- ¹⁵ Кудрявцев В. Н. Генезис преступления. Опыт криминологического моделирования. — М., 1988. — С. 41.
- ¹⁶ Россия: новый этап нелиберальных реформ. — С. 121.
- ¹⁷ Россия в поисках стратегии: общество и власть. — С. 143.
- ¹⁸ Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации / под ред. В. Н. Кудрявцева. — М., 1984. — С. 208.



Г. Е. Хакимова

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ПО ВОПРОСАМ БОРЬБЫ С МОШЕННИЧЕСТВОМ

G. E. Khakimova

COMPARATIVE ANALYSIS OF CRIMINAL LAW OF SOME FOREIGN COUNTRIES REGARDING THE ISSUES OF FRAUD CONTROL

Статья посвящена анализу уголовного законодательства некоторых зарубежных стран по вопросам борьбы с мошенничеством. В частности, изучены вопросы ответственности за мошенничество и иные преступления в сфере банковской деятельности согласно законодательству Германии, США, Испании, Китая.

Ключевые слова: экономические преступления, мошенничество, банк, уголовное законодательство

Основными признаками объективной стороны мошенничества в зарубежном праве признаются, во-первых, действие в пределах полномочия, предоставленного виновному в силу закона или договора и заключающегося в праве распорядиться чужим имуществом в интересах собственника; во-вторых, причинение этим действием ущерба вверенному имуществу. При этом имеется в виду ущерб, не связанный с завладением имуществом доверителя. Речь идет о тех случаях, когда представитель, злоупотребляя оказанным доверием, ведет дело таким образом, что причиняет вред интересам доверителя.

Большинство уголовных кодексов зарубежных стран, наряду с основным составом мошенничества, предусматривают специальные составы иных имущественных обманов. Например, Уголовный кодекс Швейцарии различает мошенничество (ст. 148) и составы, подобные мошенничеству: злостное нанесение имущественного ущерба путем обмана (ст. 149), обманное получение услуг (ст. 151), предоставление ложных сведений о торговле и кооперативных товариществах (ст. 152), фальсификацию товаров, выпуск в оборот, ввоз и складирование фальсифицированных товаров (ст. 153, 155), эксплуатацию легковозия и налоговое мошенничество [1, с. 41].

Гульнара Еркеновна Хакимова,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
уголовного права и процесса юридического факультета
Костанайского государственного университета им. А. Байтурсынова.

Уголовный кодекс Германии содержит самостоятельный раздел, предусматривающий ответственность за различные виды мошенничеств, — «Мошенничество и преступное злоупотребление доверием». Данный раздел включает следующие виды преступных посягательств: компьютерное мошенничество; получение субсидий путем мошенничества; мошенничество при капиталовложении; злоупотребление, связанное со страхованием; получение выгоды путем обмана; мошенничество, связанное с получением кредита; преступное злоупотребление доверием; злоупотребление с чеками и кредитными картами и др. [2, с. 149]. Параграф 263 «Мошенничество» Раздела 22 УК предусматривает уголовную ответственность за причинение вреда имуществу другого лица путем сообщения неправдивых фактов или их искажения либо сокрытия подлинных фактов, тем самым вводя в заблуждение потерпевшего или поддерживая его заблуждение. При этом целью преступления является намерение получить для себя или третьих лиц имущественную выгоду. Германский УК предусматривает следующие виды наказания: денежный штраф; лишение права занимать публичные должности и права пользоваться, полученного в результате публичных выборов; конфискация предметов, связанных с деянием; лишение свободы на срок от 6 месяцев до 10 лет — в зависимости от тяжести преступления. При этом от уголовной ответственности может быть освобожден тот, кто добровольно предотвращает получение суб-

107

Уголовно-правовая
доктрина





сидии в результате совершения деяния. Если получение субсидии не произошло без участия исполнителя, то тогда он не наказывается в том случае, если он добровольно и настойчиво прилагал усилия для предотвращения получения субсидии.

Параграф 265b Раздела 22 УК Германии предусматривает уголовную ответственность за мошенничество, связанное с получением кредита. Его суть заключается в том, что субъект, обращаясь к предприятию или организации в связи с заявлением на предоставление, оставление без изменения или изменение условий кредита для предприятия или организации, или для несуществующего предприятия или организации, предоставляет неправильные или неполные данные (балансы, расчеты прибыли и убытков, отчеты об имуществе или заключения), которые являются выгодными для лица, берущего кредит, и являются значимыми для принятия решения о предоставлении кредита. Указанные деяния наказываются лишением свободы на срок до 3 лет или денежным штрафом. В соответствии с параграфом 40 УК ФРГ размер штрафа варьируется от 5 до 360 дневных ставок. Размер ставки определяется судом в денежном эквиваленте. По нормам данной статьи не наказываются лица, которое добровольно предотвратило предоставление кредитором суммы кредита, тем самым предотвращая наступление вредных последствий. В том случае, если исполнитель преступления предпринял добровольные и настойчивые усилия для предотвращения получения кредита и воспрепятствовал получению кредита, то он также не подлежит наказанию.

Анализируя законодательную базу Германии, можно сказать, что ответственность за экономические преступления регламентируется следующими нормативными актами: «I закон о борьбе с экономической преступностью» 1976 г., «II закон о борьбе с экономической преступностью» 1986 г., «Закон о кредитном деле» 1961 г. с дополнениями от 9.10.1998 г. и т. д. Так, параграф 46b Раздела 5 «Закона о кредитном деле» обязывает руководителя кредитного товарищества или учреждения сообщать в Федеральную службу финансового надзора о состоянии неплатежеспособности своего товарищества или обремененности долгами. В случае невыполнения указанных действий лицо подлежит наказанию в виде лишения свободы на срок до 3 лет или штрафа.

Параграф 55b Раздела 5 «Закона о кредитном деле» запрещает кредитным учреждениям: действовать как кредитное

сообщество, накопительное учреждение, большинством вкладчиков которых являются сотрудники одного и того же предприятия либо в котором по договоренности или в силу правил внутреннего распорядка исключается снятие наличных денег с личных вкладов; принимать денежные суммы, если лица, их вкладывающие, имеют правовые претензии на то, чтобы им из этих денег выдавались ссуды или приобретались вещи в кредит. Наказанием за совершение любого из перечисленных деяний служит лишения свободы на срок до 3 лет или штраф.

Уголовный кодекс Испании предусматривает самостоятельную главу VI «Об обманном присвоении чужого имущества». В данной главе содержатся 3 отдела, каждый из которых представляет собой различные виды мошеннического обмана. Согласно статье 248 отдела 1 «О мошенничестве» главы VI УК Испании мошенничеством признаются действия лица, совершенные с целью наживы, с использованием обмана, достаточного для возникновения заблуждения у другого лица, побуждающего последнего совершить действия по распоряжению имуществом во вред ему самому или другим лицам. Мошенническими также являются действия лица, совершенные с целью наживы, совершенные с использованием недостоверной информации или другой подобной уловки, достигая при этом неправомерной передачи потерпевшим наличного имущества во вред третьим лицам [3, с. 80]. Данное преступление влечет наказание в виде тюремного заключения на срок от 6 месяцев до 4 лет. Для назначения наказания принимаются во внимание стоимость присвоенного имущества (свыше 50 000 песет), причиненный экономический вред, отношения между потерпевшим и виновным и другие обстоятельства, которые служат для определения тяжести уголовного правонарушения. Статья 250 отдела 1 «О мошенничестве» главы VI УК Испании предусматривает наказание в виде тюремного заключения на срок от 1 года до 6 лет и штрафа в размере от 6 до 12 месячных заработных плат за некоторые виды обманного присвоения имущества.

Определенный интерес представляет собой отдел 3 главы VI «О незаконном обмане, связанном с электричеством и другими элементами». Хищение электроэнергии, газа, воды, телекоммуникаций и других чужих элементов энергии на сумму свыше 50 000 песет влечет наказание в виде штрафа в размере от 3 до 12 месячных заработных плат. Статья 256

отдела 3 главы VI УК Испании содержит норму, запрещающую под угрозой штрафа в размере от 3 до 12 месячных заработных плат использование терминального оборудования телекоммуникаций без согласия их собственника, при этом причиняя последнему ущерб на сумму свыше 50 000 песет. Наказание в виде лишения свободы на срок от 1 года до 4 лет и штраф на сумму от 12 до 24 месячных заработных плат предусмотрено за умышленное банкротство в целях уклонения выплаты кредитов, а также банкротство в целях препятствования осуществлению секвестра или исполнительного производства.

Уголовный кодекс КНР делит виды мошеннических злоупотреблений на две группы: финансовое мошенничество и хищение путем мошенничества как преступление против собственности. Так, параграф 5 главы 3 «Преступления против социалистического экономического порядка» УК КНР содержит нормы о квалификации мошеннических действий при кредитовании, страховании, с использованием ценных бумаг, платежных карточек и т. д. [4, с. 316]. Незаконный сбор средств с использованием различных способов мошеннического обмана, совершенный с целью незаконного присвоения средств, повлекший причинение значительного ущерба, влечет уголовное наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет либо арестом, в качестве дополнительного наказания применяется штраф в размере от 20 000 до 200 000 юаней; при крупном размере суммы ущерба или другихотягчающих обстоятельствах наказывається лишением свободы на срок от 5 до 10 лет, в качестве дополнительного наказания применяется штраф в размере от 50 000 до 500 000 юаней; при особо крупном размере суммы ущерба или других особо отягчающих обстоятельствах наказывається лишением свободы на срок 10 и более лет либо пожизненным лишением свободы, в качестве дополнительного наказания применяется штраф в размере от 50 000 до 500 000 юаней либо конфискация имущества (статья 192 параграф 5 глава 3 УК КНР).

Статьи 193—197 УК КНР предусматривают ответственность за мошенничество, совершенные в банковской сфере. В соответствии со статьей 193 кредитным мошенничеством признается получение обманным путем кредитов от банка или других финансовых структур с целью незаконного присвоения денежных средств, совершенное путем фабрикация ложных причин для привлечения капитала,

проектов; использования фиктивных экономических контрактов; использования фиктивной документации; использования в качестве гарантии фиктивных свидетельств на право собственности или создание повторной гарантии, превышающей залоговую стоимость предметов; с помощью иных мошеннических способов получения кредитов. Указанные действия влекут наступление значительной суммы ущерба, деяние наказывається лишением свободы на срок до 5 лет либо арестом, в качестве дополнительного наказания применяется штраф в размере от 20 000 до 200 000 юаней; при крупном размере суммы или других отягчающих обстоятельствах наказывається лишением свободы на срок от 5 до 10 лет, в качестве дополнительного наказания применяется штраф в размере от 50 000 до 500 000 юаней; при особо крупном размере суммы и других особо отягчающих обстоятельствах наказывається лишением свободы на срок 10 и более лет либо пожизненным лишением свободы, в качестве дополнительного наказания применяется штраф в размере от 50 000 до 500 000 юаней либо конфискация имущества. Анализируя данный состав преступления, можно выделить общие способы мошенничества, характерные как для казахстанского, так и для китайского уголовного законодательства.

Единую группу преступлений объединяют статьи 194—197. Составы преступлений, предусмотренные статьями 194—197 УК КНР, отличаются лишь предметом преступления. Для данной категории преступлений характерны практически единые способы совершения, различны лишь предмет преступления. Уголовная ответственность по статьям 194—197 УК КНР наступает за следующие способы мошеннической деятельности с использованием финансовых ценных бумаг: использование заведомо поддельных, переделанных, недействительных, принадлежащих другим лицам банковских тратт, векселей, чеков, инкассовых документов, документов на переводы, банковских вкладов, аккредитивов или сопроводительной документации, кредитных карточек, облигаций государственного займа или иных ценных бумаг, эмитированных государством. Мошеннические действия с указанными документами влекут наказание в виде лишения свободы, штраф или конфискацию имущества в качестве дополнительного наказания.

Особого внимания заслуживает статья 198 УК КНР, предусматривающая ответственность за мошенничество в



сфере страхования. При этом субъектами данного преступления могут быть как частные лица — застрахованные, так и организации — страхователи. В качестве наказания для последних предусмотрен штраф. Руководители организаций, лица, непосредственно ответственные за руководство, и другие ответственные лица наказываются лишением свободы на срок до 10 и более лет, в зависимости от суммы причиненного ущерба и наличия отягчающих обстоятельств.

Для хищений в китайском уголовном праве свойственны достаточно суровые виды наказаний: лишение свободы на срок до десяти лет, пожизненное лишение свободы и смертная казнь; в качестве

дополнительных видов могут применяться лишения имущественного характера: штраф или конфискация имущества, что, на наш взгляд, является одним из средств достижения целей уголовного наказания.

Сравнительный анализ норм действующего уголовного законодательства некоторых зарубежных стран позволяет сделать вывод о том, что в анализируемых уголовных кодексах предусмотрена ответственность за мошеннические посяательства в различных сферах, однако нет четкого деления кредитного и иного мошенничества. Кроме того, отсутствует единое понятие экономических преступлений.

Примечания

¹ Решетников Ф. М. Буржуазное уголовное право. — М. : Юрид. лит-ра, 1985.

² Уголовный кодекс ФРГ от 15 мая 1871 г. — М. : Зерцало, 2000.

³ Уголовный кодекс Испании. — М. : Зерцало, 1998.

⁴ Ахметшин Х. М., Ахметшин Н. Х., Петухов А. А. Современное уголовное законодательство КНР. — М. : Муравей, 2000.



Н. М. Дьячук

УСЛОВИЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ВОСПИТАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ПО УГОЛОВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ И КАЗАХСТАНА

N. M. Dyachuk

CONDITIONS OF APPLICATION OF EDUCATIONAL MEASURES ACCORDING TO THE CRIMINAL LAW OF RUSSIA AND KAZAKHSTAN

Вопросы правового положения несовершеннолетнего в той или иной отрасли права, всегда выделяются в самостоятельный институт. Данное правило обусловлено наличием ряда особенностей, применяемых в процессе правового регулирования, такого субъекта правоотношения, как несовершеннолетнее лицо.

В Уголовном кодексе Российской Федерации закреплены не только особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, но и освобождения от нее.

В отношении несовершеннолетних может применяться весь уголовно-правовой арсенал компромиссных мер, состоящий из общих и специальных видов.

Однако такой общий вид, как освобождение лица от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности, будет иметь ряд особенностей:

во-первых, согласно ст. 94 УК РФ сроки давности, предусмотренные ст. 78 УК РФ, сокращаются наполовину¹;

во-вторых, на данного субъекта уголовно-правовых отношений не распространяется положение ч. 4 ст. 78 УК РФ, в связи с чем несовершеннолетний совершивший преступление, за которое может применяться смертная казнь или пожизненное лишение свободы, по истечении семи с половиной лет не может быть привлечен к уголовной ответственности.

Следует отметить, что институт освобождения от уголовной ответственности включает в себя норму, которая может применяться только в отношении несовершеннолетних, это применение принудительных мер воспитательного характера.

Согласно ст. 90 УК РФ несовершеннолетний, совершивший преступление

небольшой или средней тяжести, может быть освобожден от уголовной ответственности, если будет признано, что его исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия.

Обладая диспозитивным характером, данная норма содержит два условия, при наличии которых, несовершеннолетний может быть освобожден от уголовной ответственности: 1. совершение преступления небольшой или средней тяжести; 2. признание того, что его исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного характера.

Логическое толкование рассматриваемой нормы позволяет сделать вывод, что для освобождения лица необходимо наличие перечисленных выше двух условий в их совокупности.

Сравнивая данную норму с аналогичной в уголовном законе Казахстана, необходимо отметить, что условия освобождения существенно отличаются. Так, в соответствии со ст. 81 УК РК несовершеннолетний, совершивший преступление небольшой тяжести, либо впервые совершивший преступление средней тяжести, может быть освобожден судом от уголовной ответственности, если установлено, что его исправление возможно без привлечения к уголовной ответственности. При этом к нему могут быть применены принудительные меры воспитательного воздействия. Таким образом, условия освобождения, согласно рассматриваемому основанию, существенно отличаются².

Первое, на что хотелось бы обратить внимание, — это возможность лица быть освобожденным лишь раз, после совершения преступления средней тяжести, о чем свидетельствует наличие в норме права слова «впервые». На наш взгляд, данное

Надежда Михайловна Дьячук,
преподаватель кафедры права КФ ГОУ ВПО
ЧелГУ.



положение оправданно, так как если несовершеннолетний, совершив преступление средней тяжести, был освобожден от уголовной ответственности, через некоторое время снова совершает данной категории преступление, то следует утверждать, что данные меры не достигли предусмотренных воспитательных целей.

Следующее, на чем, хотелось бы заострить наше внимание, — это то, что в УК РК в качестве субъекта применения данной нормы указан суд. Таким образом, только суд может решить вопрос об исправлении лица совершившего преступление, и неприменении в отношении него мер уголовной ответственности. Мы считаем что указание субъекта-правоприменителя в лице органов правосудия обоснованным сложившейся ситуации, ведь согласно как российскому, так и казахстанскому законодательству, назначить меры воспитательного характера может только суд. Данное утверждение можно подкрепить нормами высших судебных органов России и Казахстана³. Так согласно, п. 15 Нормативного Постановления Верховного суда Республики Казахстан № 6 от 11.04.2002 г. «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних и о вовлечении их в преступную и иную антиобщественную деятельность», решение о применении принудительных мер воспитательного воздействия может быть принято только судом и только при рассмотрении дела в главном судебном разбирательстве⁴. Диспозитивный характер рассматриваемой нормы, заключающийся в словосочетании «... при этом к нему могут быть применены меры воспитательного характера», является не только противоречивым, но и «не вписывающимся» в идею компромисса, на которой основан институт освобождения от уголовной ответственности. Суть института компромиссных мер заключается в том, что лицо, совершившее преступление, должно выполнить определенные положительные посткриминальные действия, вследствие чего государство дает ему возможность быть освобожденным от уголовной ответственности пойдя, тем самым на компромисс.

Согласно словарю С. И. Ожегова, компромисс — это соглашение на основе взаимных уступок⁵.

Исходя из вышеперечисленных условий видно, что в данной норме не определены положительные посткриминальные действия, однако они должны быть выполнены в результате исправления несовершеннолетнего посредством исполнения мер воспитательного воздействия, в этом состоит особенность данного вида освобождения от уголовной ответственности⁶.

Таким образом, данное диспозитивное словосочетание в ст. 81 УК РК противоречит общим задачам и принципам уголовного права. Применение принудительных мер воспитательного характера должно назначаться в императивном характере ко всем без исключения несовершеннолетним при освобождении их от уголовной ответственности, так как данные меры имеют те же цели, что и наказание, и призваны заменить его, а не исключить.

А. Меркушов отмечает, что на сегодняшний день суды достаточно широко практикуют освобождение несовершеннолетних от уголовной ответственности и направление данных лиц в воспитательные и лечебно-воспитательные учреждения. Эту важную тенденцию судебной практики можно считать положительной, так как применяемые принудительные меры воспитательного воздействия, перечисляемые в ст. 90 УК, не являются по существу уголовным наказанием, хотя преследуют, в общем-то, те же цели. Применяя эти меры, суд не ставит несовершеннолетнего в положение осужденного, однако исключает тем самым судимость лица⁷.

Таким образом, представляется закрепить норму касательно освобождения от уголовной ответственности несовершеннолетних в следующей редакции: «несовершеннолетний, совершивший преступление небольшой тяжести, либо впервые совершивший преступление средней тяжести, может быть освобожден судом от уголовной ответственности, если установлено, что его исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия».

Примечания

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. — № 63 ФЗ // Собрание Законодательства РФ. — 1996. — № 25. — ст. 2954.

² Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16.07.1997 г. по состоянию на 1.10.2009. — Алматы: Норма-К. — С. 37—152.

³ Сборник действующих постановлений Пленумов Верховных Судов СССР, РСФСР и Российской Федерации по уголовным делам (с комментариями и пояснениями) / отв. ред. В. И. Радченко. — М.: Юрайт, 2008. — С. 160—180.

⁴ Сборник нормативных постановлений Верховного Суда Республики Казахстан. Т. 4. 1999—2001. — Алматы : Юрист, 2002. — С. 178.

⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под общ. ред. Л. И. Скворцова. — М. — С. 370.

⁶ Уголовное право. Общая и Особенная части : учебник / под общ. ред. М. П. Журавлева, С. Н. Никулина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008. — С. 266—270.

⁷ Меркушов А. Практика рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних // Российская юстиция. — 2000. — № 6. — С. 60—62.



Б. Б. Галиев

ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ УБИЙСТВ КОРЫСТНОЙ МОТИВАЦИИ

B. B. Galiev

PARTICULAR FEATURES OF CLASSIFICATION OF LUCRATIVE MURDERS

В отличие от п. «а» ст. 102 УК РСФСР, предусматривавшего лишение жизни потерпевшего только из корыстных побуждений, п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ определяет данный вид квалифицированного убийства более подробно — «убийство из корыстных побуждений или по найму, а равно сопряженное с разбоем, вымогательством или бандитизмом». Тем самым квалификация посягательства на жизнь по данному пункту возможна только при наличии такихотячающих признаков, как: а) корыстные побуждения, б) по найму, в) сопряженное с разбоем, г) сопряженное с вымогательством, д) сопряженное с бандитизмом.

При убийстве из корыстных побуждений осуществляется посягательство только на один правоохраняемый объект — жизнь человека, хотя виновный руководствуется стремлением получить материальную выгоду от этого преступления. Как убийство из корыстных побуждений, говорится в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)», следует квалифицировать убийство, совершенное в целях получения материальной выгоды для виновного или других лиц (денег, наследства или прав на его получение, прав на жилплощадь и т. п.) или избавления от материальных затрат (возврата имущества, долга, оплаты услуг, выполнения имущественных обязательств, уплаты алиментов и др.)¹. В данном случае речь идет о корыстных побуждениях, не связанных непосредственно с противоправным посягательством на отношения собственности, и именно поэтому содеянное получает юридическую оценку как убийство из корыстных побуждений, исключая совокупность с имущественными преступлениями. Для квалификации по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК безразличен факт достижения виновным цели получения материальной выгоды. Важно установить,

что он руководствовался при посягательстве на жизнь потерпевшего корыстным мотивом, который должен возникнуть до совершения убийства, но не после его совершения. Так, убийство пассажиром водителя частного такси, преследовавшего цель избежать платы за проезд, признано совершенным из корыстных побуждений². Также оценивается убийство супруга (супруги) с целью завладения в полном объеме совместно нажитого имущества. Исходя из того, что корыстный мотив в рассматриваемом виде квалифицированного убийства является определяющим, следует отличать убийства, совершаемые по иным мотивам (месть, ревность). Так, не является убийством из корыстных побуждений убийство при охране имущества, ввиду невозврата долга.

Убийство по найму следует рассматривать как разновидность убийства из корыстных побуждений, ибо, как разъясняется в упомянутом постановлении Пленума Верховного Суда РФ, оно обусловлено получением исполнителем преступления материального или иного вознаграждения. Лица, организовавшие убийство за вознаграждение, подстрекавшие к его совершению или оказавшие пособничество в совершении такого убийства, несут ответственность по соответствующей части ст. 33 и п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ³.

В практической деятельности убийство, как правило, именуют «заказным», организатора убийства — «заказчиком, а исполнителя преступления — «киллером», хотя закон подобными терминами не оперирует. Но «заказчик» может выступать в двух ипостасях: как лицо, в интересах которого совершается это преступление, так и иное лицо, которое подыскивает исполнителя его преступного замысла. По мнению А. Каумбековой, с уголовно-правовых позиций более обоснованно именовать лицо, в интересах которого совершается убийство, «организатором убийства по найму» или организатором заказного убийства⁴. Но мотивы «заказчика» и исполнителя могут не совпадать, так как первый может руководствоваться не только побуждениями корысти, но и мести, ревности и др., тогда как для вто-

114

Уголовно-правовая
доктрина



Б. Б. Галиев,
доцент кафедры права Костанайского филиала Челябинского государственного университета, кандидат юридических наук, член Костанайской областной коллегии адвокатов.

рого мотив корысти является определяющим. В связи с этим непозволительно, на наш взгляд, квалификация действий исполнителя по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК при отсутствии корыстной мотивации, например, из побуждений дружбы, из чувства благодарности за ранее оказанное содействие.

Учитывая, что корыстные побуждения в п. «з» ч. 2 ст. 105 УК выделяются в вариант совершения убийства по найму, то при квалификации такого «заказного» убийства не следует указывать такой дублирующий признак, как убийство «из корыстных побуждений». Так, суд первой инстанции квалифицировал действия Букреева и Тетеры по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ как совершение убийства из корыстных побуждений и по найму. Рассматривая дело по кассационной жалобе осужденных, Судебная коллегия Верховного Суда РФ отметила, что убийство по найму является по существу убийством из корыстных побуждений, в связи с чем квалификация содеянного Букреевым и Тетерой как убийства из корыстных побуждений является излишней и подлежит исключению из приговора⁵.

В то же время стремление к получению материальной выгоды от убийства может быть связано с целью противоправного завладения чужим имуществом, то есть посягательством еще и на другой объект. Тогда возникает необходимость квалификации содеянного по совокупности: как преступления против жизни и против собственности. Как сопряженное с разбоем, вымогательством или бандитизмом, отмечается в упоминавшемся постановлении Пленума Верховного Суда РФ, следует квалифицировать убийство в процессе совершения указанных преступлений. Содеянное в таких случаях квалифицируется по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ в совокупности со статьями УК, предусматривающими ответственность за разбой, вымогательство или бандитизм⁶. Речь идет о квалификации действий виновного по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК и п. «в» ч. 4 ст. 162 (п. «в» ч. 3 ст. 163, ст. 209 УК). Аналогичная квалификация рекомендуется и в п. 22 постановления № 29 Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое»⁷.

Но при квалификации убийства, совершенного при разбойном нападении, необходимо указывать также лишь один признак п. «з» ч. 2 ст. 105 УК — «сопряженное с разбоем» и дополнительно приводить квалифицирующий признак «из корыстных побуждений» не требуется, так

как разбой преследует цель завладения чужим имуществом и характеризуется корыстным мотивом. Военная коллегия в своем определении указала, что квалифицирующий признак убийства, содержащийся в п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ, — сопряженное с разбоем» предполагает корыстный мотив совершения данного преступления, и признак убийства «из корыстных побуждений», предусмотренный тем же п. названной статьи УК, в этом случае является излишним, и поэтому он подлежит исключению из приговора⁸.

В отдельных случаях на практике допускается ошибка, которая основывается на том, что если совершается убийство из корыстных побуждений, то при квалификации содеянного обязательно должен инкриминироваться признак «сопряженное с разбоем», тогда как разбойное нападение как таковое отсутствовало. Так, органы следствия и суд установили, что виновные договорились завладеть путем обмана квартирой потерпевшего, в противном случае убить хозяина квартиры. Для осуществления задуманного они предложили потерпевшему продать квартиру, но последний ответил отказом. Согласно плану, осужденные приехали вместе с потерпевшим на берег реки, где распивали спиртное. Когда же потерпевший уснул, осужденные нанесли ему удары камнями по голове, отчего он умер. Осужденные завладели ключами от квартиры потерпевшего и впоследствии пытались продать эту квартиру различным лицам. Исключая из приговора осуждение по ст. 146 ч. 2 пп. «а», «б», «в» УК РСФСР (п. «в» ч. 4 ст. 162 УК РФ), Президиум Верховного Суда РФ указал, что «умысел осужденных был направлен исключительно на лишение жизни потерпевшего с целью завладения его квартирой, но не путем разбойного нападения». Кроме того, осужденные заранее предполагали распорядиться квартирой потерпевшего путем мошенничества⁹.

Неисследованность мотивации действий виновного при совершении убийства (когда ему предшествуют ссора, личные неприязненные отношения) и последующих действий, направленных на завладение чужим имуществом, может приводить к серьезным ошибкам в квалификации. Как правило, при установлении факта лишения жизни потерпевшего и последующего хищения его имущества квалификация осуществляется по традиционной схеме без анализа обстоятельств происшедшего. Примером может служить дело С. Последний пришел в дом к своей тете переночевать, но ему





в этом было отказано. На этой почве между ними возникла ссора, в ходе которой С. подверг потерпевшую избиению, от чего наступила ее смерть. Положив труп на кровать, осужденный снял с убитой золотые изделия. При таких обстоятельствах у суда не было оснований для квалификации действий осужденного как разбойное нападение, сопряженное с убийством из корыстных побуждений. Действия осужденного по кассационному протесту прокурора перекалфицированы с п. «в» ч. 4 ст. 162 УК и п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ на п. «б» ч. 2 ст. 158 и ч. 1 ст. 105 УК РФ¹⁰. Вместе с тем, если убийство потерпевшего имело место после совершения разбоя, то содеянное надлежит квалифицировать по п. «к» ч. 2 ст. 105 (как убийство с целью сокрытия совершенного преступления — разбоя) и соответствующим частям ст. 162 УК, исключая применение п. «з» ч. 2 ст. 105 УК. Однако на практике порой наряду с п. «з» излишне вменяется п. «к» ч. 2 ст. 105 УК, хотя, судя по материалам дела, это не вызывалось необходимостью. Так, в своем определении Судебная коллегия Верховного Суда РФ указала, что действия лица, напавшего с целью завладения деньгами на потерпевшего с топором и, убившего его, обоснованно квалифицированы по совокупности преступлений, предусмотренных пп. «б», «в» ч. 3 ст. 162 и п. «з» ч. 2 ст. 105 УК. Дополнительная квалификация этих действий по п. «к» ч. 2 ст. 105 УК является излишней, так как убийство было совершено при разбойном нападении¹¹.

Когда виновный, стремясь завладеть чужим имуществом, лишает жизни человека, который, выполняя свои служебные обязанности или общественный долг, препятствует ему в хищении имущества, есть все основания для квалификации содеянного по совокупности как убийства лица в связи с осуществлением данным лицом служебной деятельности или выполнением общественного долга (п. «б» ч. 2 ст. 105 УК) и разбоя при отягчающих обстоятельствах (п. «в» ч. 4 ст. 162 УК). Несколько иную правовую оценку должно получить посягательство на жизнь работника милиции, совершенное в ходе разбойного нападения, если виновный сделал это с целью завладения или удержания похищаемого имущества. В этой ситуации убийство работника милиции должно быть квалифицировано по совокупности как посягательство на жизнь работника правоохранительного органа (ст. 317 УК) и разбой при отягчающих обстоятельствах.

В последнее время предлагаемая высшей судебной инстанцией РФ ква-

лификация убийства, сопряженного с разбоем или вымогательством, по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК и п. «в» ч. 4 ст. 162 (п. «в» ч. 3 ст. 163 УК) в юридической литературе подвергается критике. По мнению отдельных авторов, данная позиция не соответствует требованиям принципа справедливости, согласно которым никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление. Согласно их логике, тяжкий вред здоровью, являющийся содержанием особо квалифицированных составов разбоя и насильственного вымогательства (п. «в» ч. 4 ст. 162 и п. «в» ч. 3 ст. 163 УК), является включенным в эти сложносоставные преступления против личности. Его общественная опасность учтена в санкциях указанных составов. Данный вред здоровью не может быть вменен дополнительно ни как самостоятельное деяние, ни как этап убийства, которое невозможно без вреда для здоровья. Следовательно, полагают они, сопряженные с разбоем или вымогательством убийства должны квалифицироваться как совокупность преступлений по п. «з» ч. 2 ст. 105 и соответствующим пунктам ст. 162 и 163 УК, предусматривающим «насилие», но без вменения учтенной совокупности с причинением тяжкого вреда здоровью. При такой квалификации в рамках ч. 1 ст. 162 и п. «в» ч. 2 ст. 163 УК будет учтено выбранное виновным в качестве способа хищения физическое принуждение (насилие), не составляющее состава преступления. Потенциальная его опасность, на которую указывает признак «насилие», будет реализована в умышленном убийстве, сопряженном с разбоем, но не в причинении тяжкого вреда здоровью для убийства и не в убийстве посредством причинения тяжкого вреда здоровью. Если умысел по отношению к насилию в разбое был направлен на убийство, то квалифицировать указанное действие и как причинение тяжкого вреда здоровью неприемлемо¹². Такую же позицию, но относительно убийства, сопряженного с вымогательством, занимает А. И. Бойцов¹³. Данная точка зрения представляется весьма убедительной, на основании чего следовало бы внести коррективы в существующую судебную практику, проекты которых и предлагают указанные выше авторы.

Сходные доводы относительно квалификации убийства, сопряженного с бандитизмом, приводят и другие авторы. В связи с новой редакцией ст. 17 УК РФ, полагают они, было изменено понятие совокупности преступлений ввиду допущения исключения, когда совершение

двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части УК в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание. Поэтому в случае квалификации убийства, сопряженного с бандитизмом по п. «з» ч. 2 ст. 105 и ст. 209 УК РФ, считают они, будет нарушен принцип справедливости, закрепленный в ст. 6 УК, так как бандитизм будет вменяться дважды — и как самостоятельное преступление, и как квалифицирующий признак убийства. К тому же санкция ч. 2 ст. 105 УК значительно строже, чем санкция любой из частей ст. 209 УК. В связи с этим предлагается убийство, сопряженное с бандитизмом, квалифицировать только по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК¹⁴. С точки зрения Ж. В. Островских, такой подход является не совсем правильным, так как бандитизм может быть совершен в нескольких формах, и ст. 209 УК дифференцирует ответственность в зависимости от этого. При предложенной квалификации только по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК не может быть учтена конкретная форма совершения бандитизма, и, следовательно, будут нарушены правила назначения наказания и принцип справедливости¹⁵.

По логике проф. Г. Н. Борзенкова, измененная формулировка ст. 17 УК не может служить основанием для вывода о том, что ст. 105 УК охватывает все сопряженные с убийством преступления, не только те, о которых говорится в п. «з»

ч. 2 ст. 105 УК (разбой, бандитизм, вымогательство), но и захват заложника, похищение человека (п. «в» ч. 2), а также изнасилование и другие преступления, в целях облегчения совершения или сокрытия которых умышленно причиняется смерть (п. «к» ч. 2). Нельзя рассматривать «убийство, сопряженное с разбоем» как единое преступление. Разбой — самостоятельное преступление, относящееся к категории особо тяжких, со своим объектом и предметом, своими квалифицирующими признаками и своими последствиями. Убийство не может поглотить разбой, так же как разбой не может поглотить убийство. Совершение какого-либо преступления не может быть квалифицирующим признаком другого преступления. Преступление может играть роль «обстоятельства, влекущего более строгое наказание» только путем применения нормы о совокупности. Сказанное можно отнести и к случаям сопряженности убийства с иными преступлениями¹⁶.

Соглашаясь с мнением проф. Г. Н. Борзенкова, полагаем, что нет оснований для ревизии постановления № 29 Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» и постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)».

Примечания

¹ Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда РФ по уголовным делам. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби; Проспект, 2003. — С. 154.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1997. — № 6. — С. 11.

³ Указ. сборник... Там же.

⁴ Каумбекова А. Некоторые вопросы квалификации убийства по найму // Тураби. — 2006. — № 5. — С. 47.

⁵ Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за второй квартал 1999 г. — определение № 71-099-4 по делу Чиркова, Букреева и Тетеры // Сборник постановлений Пленумов Верховного суда РФ по уголовным делам. — М.: ТК Велби; Проспект, 2003. — С. 560.

⁶ Указ. сборник... Там же.

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2003. — № 2. — С. 5.

⁸ Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за второй квартал 1999 г. — определение Военной коллегии № 2-76/99-4 по делу Чуносова // Сборник постановлений Пленумов Верховного суда РФ по уголовным делам... — С. 560.

⁹ Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за первый квартал 1999 г. — постановление № 317п99пр по делу Муравьева и Морозова // Сборник постановлений Пленумов Верховного суда РФ по уголовным делам... — С. 550—551.

¹⁰ Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за третий квартал 1998 г. — определение № 13-098-14 по делу Субботина // Сборник постановлений Пленумов Верховного суда РФ по уголовным делам... — С. 560.

¹¹ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 1998 г. — определение № 46-097-124 по делу Кафиятуллова // Сборник постановлений Пленумов Верховного суда РФ по уголовным делам... — С. 515.

¹² Марцев А., Токарчук Р. Вопросы совокупного вменения разбоя или вымогательства и преступлений против жизни // Уголовное право. — 2008. — № 2. — С. 39—40.



¹³ *Бойцов А. И.* Преступления против собственности. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. — С. 723—724.

¹⁴ *Улицкий С.* Практика применения нового закона при совершении убийства // Уголовное право. — 2005. — № 3. — С. 60.

¹⁵ *Островских Ж. В.* Совершенствование стратегии законодательного обеспечения борьбы с бандитизмом // Российский следователь. — 2006. — № 7. — С. 33.

¹⁶ *Борзенков Г. Н.* Российское уголовное право : учеб. В 2 т. — Т. 2. Особенная часть / под ред. Л. В. Иногамой-Хегай, В. С. Комиссарова, А. И. Рагога. 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ТК Велби; Проспект, 2008. — С. 46—47.



Н. Г. Нигматулина

«МОТИВИРОВАННОСТЬ» НАСИЛИЯ, ПРИМЕНЯЕМОГО СУБЪЕКТОМ СТ. 156 УК РФ

N. G. Nigmatulina

“MOTIVATION” OF VIOLENCE USED BY THE SUBJECT OF ARTICLE 156 OF RF PENAL CODE

Рассматриваются вопросы уголовно-правовой квалификации деяний, направленных против несовершеннолетних. Автором приводятся примеры из практики, что позволяет говорить об актуальности выбранной темы исследования. Предложена авторская точка зрения на понимание насилия как юридической категории.

In article are considered questions criminal-legal qualification of the children, directed against minor. The author happen to the examples from practical persons that allows to speak of urgency of the selected subject of the study. The author's standpoint is offered on understanding the violence as legal category.

Ребенок должен быть защищен от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации.

Принцип 9 Декларации прав ребенка
(20 ноября 1959 года)

Конвенция о правах ребенка (2 сентября 1990 года), ратифицированная СССР, предусматривает обязательство государства защитить детей от жестокого обращения: «Статья 37: Государства-участники обеспечивают, чтобы ни один ребенок не был подвергнут пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания».

Международные правовые акты не дают конкретного определения жестокого обращения с ребенком. Каждое государство должно разработать свои механизмы защиты детей от жестокости, насилия, эксплуатации.

В настоящее время российское законодательство не дает четкого определения термина «жестокое обращение с детьми», но само понятие впервые появилось в Кодексе о браке и семье РСФСР в 1968 году. В нем жестокое обращение с детьми было включено в перечень оснований для лишения родительских прав, но содержание самого понятия не раскрывалось.

Существует следующее определение, обобщающее точку зрения различных авторов, исследующих проблему жестокого обращения с детьми. Жестокое обра-

щение с детьми — действия (или бездействие) родителей, воспитателей и других лиц, наносящие ущерб физическому или психическому здоровью ребенка¹.

Выделяют несколько видов жестокого обращения: физическое, сексуальное, психическое (эмоционально дурное обращение) насилие, отсутствие заботы (пренебрежение основными потребностями ребенка). Насилие — любая форма взаимоотношений, направленная на установление или удержание контроля силой над другим человеком.

В силу того, что жестокое обращение с детьми в основном подразумевает под собой не только моральное, но и физическое насилие, в основном действия родителей (опекунов) органами предварительного следствия и суда квалифицируются по ст. 156 УК РФ, сопряженным со ст. 112, 113, 115—117, 119 УК РФ. Среди всех дел, рассмотренных судом Ленинского района города Челябинска за 2007 год, количество рассмотренных дел данной категории составляет около 2%. Сравнительно небольшая массовая доля этого вида преступлений отнюдь не означает редкости их совершения. Это скорее говорит о высоком уровне латентности данного вида преступлений, что связано с особенностями субъекта ст. 156 УК РФ. Субъект данного преступления является специальным — родитель или лицо, его заменяющее, а также иные лица, на которых законом либо иным нормативным актом возложено осуществление воспитательных или надзорных функций.

В 2007 г. судом Ленинского района г. Челябинска рассмотрено 4 уголовных дела о жестоком обращении с детьми.

Надежда Геннадьевна Нигматулина,
аспирант кафедры уголовного права и криминологии Челябинского государственного университета.



1) Гр. Д. систематически умышленно выгоняла из квартиры в темное время суток свою малолетнюю дочь Ч. Несмотря на просьбы Ч., находящейся без верхней одежды и обуви в феврале на улице, длительное время не впускала ее домой, причиняя ей тем самым психические и физические страдания.

Кроме того, Д. из-за того, что не могла научить малолетнюю Ч. ездить на двухколесном велосипеде, т. к. Ч. боялась упасть, на почве внезапно возникших неприязненных отношений умышленно нанесла множественные удары кулаками и ногами по телу и голове малолетней Ч., причинив своими действиями Ч. побои и физическую боль.

Также Д. на почве личных неприязненных отношений умышленно наносила множество ударов кожаным ремнем по телу малолетней Ч., при этом удерживая последнюю за волосы и за руку. Насильно затянув малолетнюю Ч. в салон автомобиля и продолжая осуществлять свои преступные действия, Д. в салоне автомашины умышленно нанесла множественные удары руками и ногами по телу малолетней, причинив побои в виде кровоподтеков на теле, конечностях, голове, лице, после чего привезя свою малолетнюю дочь домой, умышленно закрыла ее в подвальном помещении и удерживала там не менее 30 минут, причиняя ей психическое страдание.

Позже Д. на почве личных неприязненных отношений, умышленно нанесла множество ударов резиновым тапком кулаками и ногами по телу малолетней Ч., кроме того, удерживая ее за волосы, ударяла ее головой о деревянный пол, причинив своими действиями Ч. побои в виде кровоподтеков на теле и голове и физическую боль.

Суд квалифицировал действия Д. по ст. 117 ч. 2 п. «г», 156 УК РФ. Судом ей было назначено наказание по ст. 117 ч. 2 п. «г» УК РФ в виде 3 лет лишения свободы, по ст. 156 УК РФ в виде штрафа в размере 3000 рублей. Наказание считать условным и назначить испытательный срок 2 года 6 месяцев. Наказание в виде штрафа исполнять самостоятельно.

Государственным обвинителем было представлено кассационное представление на изменение приговора в Судебную коллегию по уголовным делам Челябинской области. Кассационным определением Судебной коллегии по уголовным делам Челябинской области определено приговор изменить в части.

2) Гр. П., будучи в состоянии алкогольного опьянения, на почве ранее сложившихся неприязненных отношений учинил

ссору со своей несовершеннолетней дочерью. В ходе ссоры П. умышленно с целью причинения физической боли рукой нанес не менее 5 ударов по лицу. Также в ходе ссоры он взял в руку топор, поднял над головой потерпевшей, при этом высказывая угрозу убийством, которую она воспринимала реально. Не останавливаясь на содеянном, продолжая свои преступные действия, П. рукой обхватил шею потерпевшей, стал сдавливать, затрудняя дыхание. Возбуждение уголовного дела было инициировано матерью несовершеннолетней П. Суд квалифицировал действия П. по ст. 115 ч. 1, 119, 156 УК РФ. Дело было закончено за примирением сторон.

Законность принятого судом решения сторонами не обжаловалась.

3) Гр. С. в ходе скандала на почве личных неприязненных отношений с целью причинения физической боли умышленно нанесла своей несовершеннолетней дочери 2 удара рукой по лицу и 2 удара ногой по телу. Позже на территории комбината школьного питания С. на почве личных неприязненных отношений с целью причинения физической боли умышленно схватила дочь рукой за шею, вывела на улицу во двор, подвела к металлическому столбу и ударила один раз головой о столб. Продолжая свои преступные действия С., умышленно нанесла 4 удара ногами по ногам дочери и один раз ударила по лицу. Суд квалифицировал действия С. по ст. 116 ч. 1, 156 ч. 1 УК РФ. Дело было закончено за примирением сторон.

4) Гр. Г. путем систематического насилия, побоев и совершения иных насильственных действий в период с декабря 2005 года до 15.07.2006 года причиняла физические и психические страдания своей малолетней дочери, находящейся от нее в материальной и иной зависимости. Судом действия Г. были квалифицированы по ст. 116 ч. 1, 156 ч. 1, 117 ч. 2 п. «г» УК РФ. Г. была признана виновной и осуждена за совершение преступления по п. «г» ч. 2 ст. 117 УК РФ на 3 года лишения свободы с испытательным сроком 2 года. По ст. 116 ч. 1, ст. 156 ч. 1 УК РФ дело было закончено за примирением сторон.

Статистика свидетельствует о том, что ежегодно в российских семьях около 2 млн детей подвергаются насилию, жестокому и грубому обращению. В 1999 г. около 200 грудных младенцев были убиты своими матерями². Как в школе, так и в семье сохраняется политика невмешательства и сокрытия содеянного. И даже те из дел, которые все-таки усилиями следователя доходят до суда, в основном

завершаются примирением сторон по ст. 25 УПК РФ.

Объективная сторона преступления характеризуется деянием (действием или бездействием), выражающимся в неисполнении или ненадлежащем исполнении соответствующим лицом обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, и специфическим способом — жестоким обращением с несовершеннолетним. Таким образом, уголовно наказуемым является всякое нарушение, которое сопряжено с жестоким обращением. Под жестоким обращением в этих случаях понимается причинение ребенку страданий путем нанесения ему побоев, лишения его пищи и воды, крова и т. п.

Причины жестокого обращения с детьми в семье, очевидно, следует рассматривать в четырех контекстах³.

Социокультурный контекст подразумевает анализ классовой структуры общества и экономического состояния отдельных классов (работа/безработица; благосостояние/ситуация бедности; условия проживания). Кроме того, здесь следует учитывать в чем-то специфические для каждого общества установки и отношение к насилию, отношения между поколениями и полами, ролями родителей и детей, формальные и неформальные социальные сети и т. д. Другая причина — распространённые в культуре представления о методах воспитания. До сих пор физическое наказание рассматривается как хорошее средство педагогического воздействия на «непослушного ребенка».

Семейный контекст включает в себя анализ изменений структуры семьи, специфическую структуру отношений и их динамику, а также фрагментарность семейных отношений и частые нововведения и изменения. Жестокое обращение с детьми в семье в этом контексте детерминируется стрессами родителей, ссорами между супругами, раздражительностью и нервозностью отца и матери. Самое главное, что при этом ребенок перенимает модель решения конфликтов и усваивает образцы поведения в трудной ситуации. А это в последующем ведет к возрастанию непослушания ребенка и применению в отношении него все более жестких форм «усмирения».

Индивидуальный контекст родителей опирается на предписанное понимание силы и слабости. Он включает в себя: представления родителей о здоровом образе жизни, специфический взгляд на собственный опыт детства, уровень самооценки и самоконтроля, представления о воспитании и воспитательных

методах, степень приспособления к фрустрациям и способность бороться со стрессами.

Кризисный контекст должен предусматривать изучение: дефицита средств и возможностей для установления и поддержания бесконфликтной ситуации в семье; нагрузок, вызванных социальными изменениями, и снижение сопротивляемости родителей в кризисных ситуациях; компетентности взрослых людей решать конфликты и изменять свои представления о детях в процессе их взросления и т. д.

Сочетание социокультурного и индивидуального контекста ведет к возникновению «условной виктимности» поведения ребенка. Родитель (опекун) оправдывает собственное девиантное поведение «виновностью» ребенка. Внутренний психологический разлад между осознанием нанесенного ребенку вреда и желанием «воспитать» его взрослый человек чаще всего объясняет тем, что ребенок сам виновен и должен быть наказан. «Строгий стиль» воспитания в качестве основного средства воздействия на личность подразумевает наказание⁴.

Таким образом возникает социальный феномен — «мотивированность» насилия, совершаемого родителем (опекуном) по отношению к ребенку. Насилие взрослого становится оправданным как с точки зрения других членов семьи, школьных педагогов, так и всего социума. Такое насилие не легально, но «легитимно» с точки зрения общества. Высокий уровень латентности данного вида преступлений обусловлен не только упомянутой выше спецификой субъекта преступления, но и безразличностью социальной.

Кроме того, здесь следует учитывать в чем-то специфические для каждого общества установки и отношение к насилию, отношения между поколениями и полами, ролями родителей и детей, формальные и неформальные социальные сети и т. д. Например, в культуре существует взаимосвязь между насильственными формами поведения и представлениями о мужественности, которые вырабатывают у «сильного пола» установку на господство над другими людьми, особенно над девочками и женщинами как лицами, принадлежащими к подчиненному полу. Такая же социокультурная установка на господство родителя над ребенком. Осуществление такого стремления с помощью насилия признается в большинстве случаев как «легитимное». И хотя мы видим «провал» этих традиционных представлений о мужественности в современном обществе,



этот «провал» снова ведет к насилию со стороны лиц мужского пола.

То, что когда-то казалось нам давно отмершим наследием «Домостроя», до сих пор находит свое воплощение во многих семьях. К сожалению, «мотивированная» жестокость, покрываемая обществом, давно стала привычной для российского менталитета. «Бьет, значит

любит», «Родители лучше знают» и многие другие столь же распространенные фразы известны нам всем. Конечно, ломка таких устоявшихся стереотипов не может произойти легко и быстро. Но только повышение уровня правосознания рядового гражданина и обширная социальная реклама могут сдвинуть с места «айсберг насилия».

Примечания

¹ Методические рекомендации комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав МО Сосновоборский городской округ (утверждены на заседании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав 07 сентября 2006 года). Сосновый Бор, 2006.

² Труд. — 2000. — 03 марта.

³ Шипунова Т. В. Жестокое обращение с детьми в семье : определение, генезис, перспективы исследований. — М., 2002. — С. 12—14.

⁴ Колосова С. Агрессия и агрессивность // Школьный психолог. — 2000. — № 26. — С. 18.



А. Б. Ваганов

КОНСТИТУЦИОННЫЕ И УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

A. B. Vaganov

CONSTITUTIONAL AND CRIMINAL AND LEGAL ASPECTS OF RUSSIAN PENAL SYSTEM REFORMATION

Рассматриваются основные проблемы и направления развития идеи реформирования системы исправительных учреждений страны, анализируются несоответствия законодательства и практики деятельности учреждений пенитенциарной системы современной России на этапе создания правового государства, применительно к нормам международного права, обусловившие проведение такого реформирования.

Ключевые слова: свобода прав, приоритеты государства, реформирование пенитенциарной системы, уголовно-исполнительное законодательство.

Стратегическая задача, поставленная политическим руководством страны перед российской пенитенциарной системой — соответствовать международным нормам, потребовала переосмысления основополагающих принципов деятельности самой системы и государственных структур, связанных с ней.

Вхождение России в систему международных отношений, безусловно, предполагает решение целого ряда задач. С одной стороны — это решение государственной задачи защиты общества и его граждан от любого преступного посягательства, неотвратимости и соразмерности наказания преступников. С другой — обеспечение конституционно-правовых основ защиты лиц, заключенных под стражу, осужденных и отбывающих наказание в местах лишения свободы. Такая мера государственного принуждения должна исключить любую дискриминацию заключенных судом под стражу путем обеспечения презумпции невиновности, принципов гуманизма, прав человека и соблюдения закона.

Даже несмотря на то, что сегодня в полном объеме ни одно государство не может заявить о полном соответствии своей пенитенциарной практики требованиям, провозглашенным международными актами, задача реальности практических мер по приближению к этим стандартам, является самой красноречивой характеристикой его демократических основ.

А. Б. Ваганов,
заместитель прокурора Челябинской области.

Реализация проблем исключения насилия в местах лишения свободы, гарантированной оплаты труда осужденных и их юридической защиты, полноценной помощи общества сразу же после освобождения, безусловно, являются первостепенными.

К сожалению, сегодня в России ситуация осложняется такими негативными процессами, как кризис мировой экономики и связанное с ним ограничение производства, высокий уровень преступности при негативной демографической ситуации, увеличение числа заключенных и пр.

Вопросы реформирования учреждений и органов УИС стали предметом обсуждения на заседании февральского 2009 года президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», где был представлен ряд принципиальных инициативных решений на ближайшее десятилетие.

Нельзя сказать, что в последние годы в этой области не было позитивных процессов. В порядке реализации Федеральной целевой программы «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002—2006 годы» дополнительно создано свыше 14 тысяч мест для размещения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, с 2007 года ФСИН России реализует Федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007—2016 годы)», предусматривающую ввод в действие 176 тыс. кв. метров жилой площади в следственных изоляторах, что обеспечивает условия содержания подследственных в

123

Уголовно-правовая
доктрина



соответствии с российским законодательством, причем в 27 изоляторах страны — в соответствии с рекомендуемой международной санитарной нормой площади.

Гуманизация уголовного законодательства также существенно повлияла на общую картину функционирования учреждений пенитенциарной системы. Меняющаяся судебная практика избрания меры пресечения в виде содержания под стражей, продления сроков пребывания в следственных изоляторах на период расследования уголовных дел, а также, безусловно, практика назначения наказания в виде реального лишения свободы привела к заметному сокращению числа арестованных, изолированных по инициативе следственных органов от общества, в скором времени приведет к сокращению контингента осужденных в колониях и тюрьмах.

Идет активный процесс практической разработки различных видов наказания, альтернативных изоляции от общества, адекватных демократическим процессам. Проводится планомерная законодательная работа по декриминализации ряда уголовно-правовых норм, применению альтернативных мер наказания, не связанных с лишением свободы. На уровне эксперимента применение электронных систем слежения за осужденными без лишения свободы, а также отбывающими наказания в колониях-поселениях.

Повышается эффективность системы контроля со стороны общества. В реализации Федерального закона № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» регулярными стали визиты делегаций ЕКПП, депутатов различных уровней, представителей правозащитных организаций.

Новые, соответствующие велению времени подходы к развитию отечественной УИС были сформулированы министром юстиции Российской Федерации А. В. Коноваловым и директором ФСИН России А. А. Реймером.

Наряду с расширением практики применения мер наказания, не связанных с лишением свободы, подлежит разработке и реформированию система мер наказания лиц, неоднократно отбывающих наказания в условиях изоляции от общества.

Заслуживают внимания предложения о реорганизации действующих мест лишения свободы, в первую очередь разделения лиц, ранее отбывавших наказание, и впервые осужденных.

Вместе с тем хотелось бы определить приоритеты в проведении работы по совершенствованию пенитенциарной системы.

Представляется, безусловно, важным в первую очередь решить не вопросы незамедлительной реорганизации структуры ФСИН, типов учреждений УИС и их технической перепланировки, т. е. даже не финансовой, далеко не маленькой составляющей реформы.

Сегодня на повестке дня должны стоять приоритетные вопросы внесения важных изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный и Административный кодексы. Законодательно установить режимы содержания и типы исправительных учреждений, порядок отбывания, внести коррективы в систему поощрений и взысканий осужденным и много другое.

В период подготовки настоящей статьи к публикации принят Федеральный закон № 377-ФЗ от 27 декабря 2009 года, которым введена новая мера наказания — «ограничение свободы». Представляется, что это реальный шаг на пути практического решения задач реформирования пенитенциарной системы страны.



Литература

¹ Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Принята Генеральной ассамблеей ООН 09.12.1975).

² Федеральный закон РФ № 5473-1 от 21.07.1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

³ Федеральный закон № 76-ФЗ от 10.06.2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

⁴ Федеральный закон № 377-ФЗ от 27.12.2009 г. «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты РФ в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса РФ и Уголовно-исполнительного кодекса РФ о наказании в виде ограничения свободы».

⁵ Некрасов А. П., Рыбников В. В. История создания и развития пенитенциарной системы в России.

⁶ Сизая Е. А. Исторический аспект и социальная обусловленность принципов в науке уголовно-исполнительного права.

О. Р. Абрамовская

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

O. R. Abramovskaya

IMPROVEMENT OF RUSSIAN LAW ON COUNTERACTING CORRUPTION IN THE AUTHORITIES AND REGULATORY BODIES

В статье рассматривается понятие «коррупция», анализируется российское законодательство о противодействии коррупции в органах власти и управления, определяются пути его совершенствования.

Ключевые слова: коррупция, орган власти и управления, законодательство, противодействие коррупции.

In article is considered notion "corruption", is analysed Russian legislation about reluctance of the corruptions in organ of power and management, are defined way of its improvement.

Keywords: corruption, organ of power and management, legislation, reluctance to corruptions.

Как указывалось ранее, коррупция была и остается одной из самых острых и актуальных проблем, стоящей перед мировым сообществом. «Она, — как справедливо отметил В. И. Попов, — свойственна всем странам, независимо от политического устройства и уровня экономического развития. Различными являются только ее масштабы»¹.

Очевиден тот факт, что антикоррупционные меры должны пронизывать все отрасли права, ведь для противодействия коррупции необходим взаимосвязанный комплекс норм в административном, гражданском, предпринимательском, трудовом, социальном, жилищном, миграционном, бюджетном, валютном, финансовом, банковском, налоговом, таможенном, экологическом и других отраслях законодательства Российской Федерации.

Борьба с коррупцией не сводится к установлению ответственности за подкуп должностных лиц. Во внимание берутся сопутствующие подкупу явления: организованная преступность, отмывание денег, полученных преступным путем, и т. д. Только за последние годы в различных регионах мира было принято несколько деклараций и конвенций, направленных на противодействие коррупции как мировому явлению. К решению проблем коррупции подключились Организация

Объединенных Наций (ООН), Совет Европы (СЕ), Европейский союз (ЕС), Организация американских государств (ОАГ), а также такие организации, как Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В принимаемых конвенциях закрепляются нормы права международного характера, обязательные для стран, ратифицирующих эти конвенции.

В документах ООН отмечается, что коррупция мешает стабильному развитию общества, подрывает его безопасность. Она препятствует эффективному управлению и экономическому росту страны, нивелирует ценность демократии. Коррупция в бизнесе устраняет честную конкуренцию, способствует росту монополизации всех сфер экономики².

Все это предполагает более тесное сотрудничество государств в борьбе с коррупцией, которое не может быть эффективным без выработки и закрепления антикоррупционных мер в нормах права как на международном, так и национальном уровнях.

Ввиду обостренной криминогенной ситуации в России и той опасности, которую коррупция представляет для российской государственности, назрела реформа отечественного антикоррупционного законодательства, которая позволила бы обеспечить эффективную правовую защиту личности, общества и государства от произвола со стороны чиновников.

Очевидно, что недостаточная разработанность антикоррупционного законода-

Ольга Ривхатовна Абрамовская,
ассистент кафедры теории права и уголовно-правовых дисциплин Челябинского института Уральской академии государственной службы (ЧИ УРАГС).





тельства является закономерным итогом длительного игнорирования проблемы в советский период. Тогда слово «коррупция» не использовалось в официальных документах. Отрицая термин, отрицалось вместе с ним и явление. Факты коррупции обозначались по-разному³, и в этой связи объяснялись наивно и непродуктивно. Последовательного и всестороннего изучения коррупции не велось, поэтому проблематизация явления случилась только в 80-х гг., а потребность в антикоррупционном законодательстве сформировалась лишь в начале 90-х гг. XX столетия.

Меры по противодействию коррупции с этого времени стали разрабатываться представителями разных наук — в первую очередь, юристами (специалистами в сфере уголовного права, криминологии, административного права), экономистами, социологами, специалистами в сфере государственного управления. Среди этих мер важнейшими предстают меры по совершенствованию законодательного обеспечения борьбы с коррупцией.

В России принят Национальный план по противодействию коррупции. Данный план включает разделы, первый из которых посвящен разработке законодательного обеспечения противодействия коррупции, второй раздел о совершенствовании государственного управления в целях противодействия коррупции, остальные разделы посвящены мерам по повышению профессиональной подготовки юридических кадров и правовому просвещению граждан.

На основании данного плана приняты Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»», Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»».

Однако принятие названных законодательных актов является лишь началом масштабных перемен, которыми должна быть ознаменована борьба с коррупци-

ей в нашей стране. Как известно, Национальный план по противодействию коррупции предполагает разработку порядка 25 законопроектов антикоррупционного характера. Предполагается, что будут разработаны также поправки в бюджетное законодательство, в правила осуществления государственных закупок, в сфере разграничения полномочий и осуществления контроля за ними и др. Но, на наш взгляд, первоочередная задача законодателя в том, чтобы принятые нормативно-правовые акты работали, были четко согласованы между собой, соответствовали нормам международного права, не содержали в себе предпосылок для недобросовестных чиновников.

В настоящее время имеется несколько точек зрения на перспективы совершенствования законодательной базы противодействия коррупции. Однако все они могут быть сгруппированы вокруг основных (и тесно связанных друг с другом) направлений развития законодательства в данной сфере.

В России исключительно важную, определяющую роль в сфере противодействия коррупции играет Уголовный кодекс. Как правило, коррупционные деяния в силу своей повышенной общественной опасности признаются преступлениями, за их совершение устанавливается уголовная ответственность, а согласно ч. 1 ст. 1 Уголовного кодекса РФ, уголовное законодательство Российской Федерации состоит только из Уголовного кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в данный закон.

На сегодняшний день в Уголовном кодексе закреплена ряд деяний, которые могут быть в той или иной мере отнесены к коррупционным: получение взятки (ст. 290 УК), дача взятки (ст. 291 УК), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК), превышение должностных полномочий (ст. 286), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК), служебный подлог (ст. 292 УК), воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169 УК) и ряд иных преступлений, совершаемых должностными лицами с использованием своего служебного положения, а также преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях, в спорте и в шоу-бизнесе (ст. 201, 204 и 184 УК).

Следует указать, что явление коррупции отражено в Уголовном кодексе во многом фрагментарно, непоследовательно. Так, А. В. Шнитенков отмечает, что субъект преступлений, связанных с

коррупцией на государственной службе, — только должностное лицо, а государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не являющиеся должностными лицами, от уголовной ответственности за такую деятельность освобождены, хотя на практике их коррумпированность может быть не менее опасна. Блага неимущественного характера не рассматриваются законодателем в качестве предмета взятки, хотя на практике они часто используются для совершения коррупционных действий⁴.

Перечень преступлений, связанных с коррупцией, за которые установлена уголовная ответственность, как представляется, далек от полноты. Значительные возможности для совершенствования уголовного законодательства предоставляют положения и рекомендации международных документов по борьбе с коррупцией (деклараций ООН, конвенций Совета Европы и Евросоюза, резолюций Восьмого и Девятого Конгрессов ООН, справочных документов, подготовленных Секретариатом ООН, Межамериканской конвенции по борьбе с коррупцией и др.). Однако принятая в них квалификация коррупционных действий как любых действий, связанных со злоупотреблением государственной властью для получения выгоды в личных целях, не во всем согласуется с традиционным пониманием этого явления в российском уголовном праве как связанного в первую очередь с подкупом.

Необходимо учитывать, что установление уголовной ответственности в российском уголовном законе за некоторые деяния, определяемые в международных документах в качестве коррупционных, существенно осложняется тем, что коррупция (в том виде, в котором она понимается в большинстве международных документов) — по сути синтетическое, комплексное, а не только правовое понятие, в связи с чем может возникать проблема четкой формализации конкретных признаков соответствующих составов преступлений. С учетом того, что в России нормы, устанавливающие уголовную или административную ответственность, обретают силу только тогда, когда они включены в соответствующие кодексы (согласно п. 1 ст. 1 Уголовного кодекса РФ и п. 1 ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), необходимость принятия особого закона о противодействии коррупции долго являлась предметом длительного и широкого обсуждения.

В Российской Федерации в 1990-х годах был принят ряд нормативных право-

вых актов, установивших некоторые ограничения для государственных служащих. Среди этих актов следует в первую очередь отметить указы Президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе». Однако, согласно мнению большинства ученых и оценкам практиков, реализация названных указов проходила неудовлетворительно, так как не был проработан механизм исполнения и контроля над исполнением их положений. Тем не менее после Указа Президента России от 4 апреля 1992 года «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» ограничения для некоторых категорий должностных лиц были закреплены в законах, регулирующих отношения в сфере государственной и муниципальной службы.

В дальнейшем в Российской Федерации был принят ряд законов, устанавливающих для лиц, находящихся на государственной службе, соответствующие ограничения. Кроме того, им вменена обязанность ежегодно предоставлять в налоговую службу сведения о полученных доходах и принадлежащем им имуществе. Среди таких законов необходимо, прежде всего, отметить федеральные законы «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы» (ст. 11, 12), «О службе в таможенных органах» (ст. 7 и 8), «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 40.2). Ограничения для членов Правительства РФ установлены в ст. 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Более узкий перечень ограничений предусмотрен законами «О статусе судей» (ст. 3), «О милиции» (ч. 8 ст. 20), Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 2 ст. 6).

Согласно положениям Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» устанавливается обязанность государственных и муниципальных служащих ежегодно представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера данная обязанность распространена



также на супругов и несовершеннолетних детей.

Также необходимо отметить, что в нашей стране в настоящее время в стадии разработки находится Этический кодекс государственного служащего. Подобные кодексы есть в США, во всех европейских странах, и даже в Африке. Разработкой данного документа занимаются сотрудники РАГС (Российская академия государственной службы). В качестве примеров были взяты аналогичные документы, которые уже прошли апробацию в виде рекомендации Комитета министров Совета Европы.

«Нравственные требования для людей, наделенных властью, более строги, чем для людей без власти. И их ответственность тем больше, чем выше статус государственного служащего», — отметил в сопроводительном письме к кодексу один из авторов профессор РАГС Владимир Соколов.

Предполагается, что в кодекс будут включены три части, а именно предписывающие нормы, запрещающие нормы и рекомендации. Авторами предложено также ввести в министерствах и ведомствах так называемые суды чести, которые будут наказывать за нарушение правил кодекса, например, рекомендовать главе ведомства наказать провинившегося чиновника.

Важнейшей организационно-правовой мерой адекватного противостояния коррупции следует считать реформирование всей нынешней системы государственной службы, превратив ее в службу гражданскую, где чиновник, получая достойное вознаграждение и социальную защиту от государства, будет работать в интересах граждан и общества, опираясь на Конституцию России и законы. В этой связи, помимо совершенствования мер уголовно-правового характера, важным аспектом в борьбе с коррупционными правонарушениями представляются меры и административно-правового свойства.

Важную роль в установлении антикоррупционных ограничений для выборных должностных лиц (Президент Российской Федерации, депутаты, руководители органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Федерации) играет избирательное законодательство и, в первую очередь, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референ-

думе граждан Российской Федерации». Нормы, в которых устанавливается необходимость при выдвижении кандидатов предоставлять сведения о размере, источниках доходов и имуществе кандидата, его супруга (в совместной собственности), содержатся в п. 7 ст. 34 и пп. 3 п. 11 ст. 35 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». В п. 4 ст. 38 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривается предоставление сведений о размере и источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности (в том числе совместной), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Многие из указанных положений отечественного законодательства также аккумулировал в себе Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Значение указанных законодательных актов состоит в том, что установление системы специальных ограничений является важным элементом не только предупреждения коррупции, но и борьбы с ней, так как несоблюдение антикоррупционных ограничений само по себе влечет применение мер ответственности.

Анализ комплекса нормативных правовых актов, которые в той или иной степени касаются вопроса о противодействии коррупции, позволяет сделать обобщенный вывод о том, что среди основных недостатков действующего законодательства, устанавливающего специальные ограничения для должностных лиц, фактически нет продуманной и унифицированной системы ограничений. Представляется необходимым оптимизировать систему должностных лиц, обобщить и унифицировать ограничения для них, продумать систему ограничений применительно к каждой категории должностных лиц, причем с таким расчетом, чтобы ограничения и меры ответственности для высших должностных лиц были выше, чем для низших, а не наоборот.

Очевидно, что задача противодействия коррупции с помощью законодательных мер не сводится к совершенствованию уголовного и служебного права. Она охватывает развитие почти всей системы права. Кроме того, важнейшим аспектом реализации таких норм является возможность и реальность соответствующего правоприменения.



Примечания

¹ Попов В. И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. — М., 2008. — С. 12.

² Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк, 2005.

³ Куракин, А. В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы России // Закон и право. — 2002. — № 10.

⁴ Шнитенков А. В. Ответственность за преступления против интересов службы: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — Омск, 2006. — С. 20.





Р. А. Абрамовский

КРАЖА КАК ОДНА ИЗ ФОРМ НЕНАСИЛЬСТВЕННЫХ ХИЩЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ С ПРОНИКНОВЕНИЕМ В ЖИЛИЩЕ

R. A. Abramovski

THEFT AS ONE OF FORMS OF NONVIOLENT STEALING INVOLVING ENTRY INTO THE HOUSE

Рассматривается состав преступления кражи как одной из форм ненасильственных хищений, совершаемых с проникновением в жилище. Анализируются основные признаки кражи, дается характеристика данного вида преступления.

Ключевые слова: кража, хищение, проникновение в жилище.

The structure of a crime of theft as one their forms of the nonviolent plunders made with penetration into dwelling is considered. The basic signs of theft are analyzed, the characteristic of the given kind of a crime is given.

Keywords: theft, plunder, penetration into dwelling.

Для полного уяснения уголовно-правовой природы ненасильственных хищений необходимо уточнить уголовно-правовое содержание понятия «насилие». Насилие как определенное проявление деятельности человека имеет не только социокультурную характеристику, но и конкретную юридическую. В отечественном уголовном праве применение насилия или угроза его применения предусматриваются более чем в пятидесяти статьях Особенной части УК РФ в качестве признаков соответствующих составов преступлений. Это может привести к неоднозначности и произвольности толкования. УК РФ в диспозициях норм Особенной части по-разному оперирует данным термином. В ряде статей говорится как о насилии, так и об угрозе применения такового (например, ст. 131 УК РФ, ч. 2 ст. 139 УК РФ). В ч. 2 ст. 163 УК РФ и ч. 2 ст. 179 УК РФ закрепляется такой квалифицированный признак, как применение насилия. В ряде норм характеристика насилия носит дифференцированный характер в зависимости от степени его опасности для жизни и здоровья человека. Понятие насилия, не опасного для жизни или здоровья, используется, например, в п. «Г» ч. 2 ст. 161 УК РФ и в п. «в» ч. 2 ст. 168 УК РФ. Насилие качественно иного характера по степени общественной опасности, ста-

вящее под угрозу не только физическую неприкосновенность, здоровье, но и саму жизнь, предусмотрено в ст. 162 УК РФ, в ч. 4 ст. 166 УК РФ, в ч. 4 ст. 309 УК РФ. В некоторых других нормах насилие как действие конкретизировано, то есть раскрыто, какой вред оно причиняет (см., например, п. «в» ч. 3 ст. 162 УК РФ, п. «в» ч. 3 ст. 163 УК РФ). В ряде статей (ч. 2 ст. 139 УК РФ, ч. 3 ст. 150 УК РФ, п. «Г» ч. 2 ст. 230 УК РФ) насилие названо, но не раскрыто его содержание, то есть интенсивность и объем его воздействия на организм человека.

По-разному трактуется термин «насилие» и в уголовно-правовой литературе. Данное различие проявляется при решении вопроса о том, является ли насилием введение потерпевшему наркотических, ядовитых либо отравляющих веществ. Одни авторы не относят введение одурманивающих веществ к насильственным действиям¹, другие, наоборот, считают, что такие действия следует считать насилием², третьи считают, что вопрос не в том, введены ли такие вещества в организм человека, а в том, как они введены. И эти действия должны оцениваться либо по фактически наступившим последствиям, либо как опасность, которой подвергается личность.³

Возникают и другие вопросы, например, правильно ли рассматривать как насилие тяжкие оскорбления, а также угрозу не только физическим воздействием, но и угрозу уничтожением имущества,

Роман Александрович Абрамовский,
к. ю. н., преподаватель кафедры уголовного
права и криминологии юридического факультета
Челябинского государственного университета.

лишением каких-либо благ, обнаружением позорящих сведений. Ответы на эти вопросы различны, как и различны подходы авторов при определении круга насильственных посягательств. Вышеизложенное позволяет говорить о неоднозначности понимания насилия в теории уголовного права.

Насильственные деяния обращены либо на нарушение телесной неприкосновенности, либо воздействуют на психику, либо направлены на заражение болезнями или отравление потерпевшего. Следовательно, насилие в уголовно-правовом смысле может выступать в двух формах — физическое и психическое.

Хищение чужого имущества как совокупность признаков, характеризующих определенную группу преступлений, не предусматривает применения насилия. Таким образом, насилие может являться характеристикой только конкретных форм хищения, к каковым принято относить грабеж и разбой. Только данные формы хищения предусматривают в своем составе признак насилия⁴. Причем грабеж как таковой не является насильственным преступлением, так как насилие в ст. 161 УК РФ выступает только в качестве квалифицированного, а не конструктивного признака. Ранее указывалось, что незаконное проникновение в жилище является законодательно закрепленным способом совершения хищения в форме кражи, грабежа и разбоя. Из этого следует, что ненасильственные хищения из жилища могут совершаться только в форме кражи и грабежа (ненасильственного).

Квалифицирующие признаки состава кражи закреплены в ч. 1 ст. 158 УК РФ.

Одним из важных признаков состава преступления в науке уголовного права принято считать объект преступления. В данном случае нас интересует непосредственный объект преступления. Применительно к хищениям важное значение имеет также установление предмета преступления. Объект и предмет кражи полностью совпадают с видовым объектом и предметом любого хищения. Таким образом, под объектом кражи следует понимать общественные отношения, складывающиеся в сфере собственности. Под предметом понимается чужое имущество⁵.

Другим признаком состава преступления является объективная сторона преступления, или внешняя сторона общественно опасного посягательства. Её составляет общественно опасное и уголовно-противоправное деяние, которое совершается в определенное время и в конкретном месте определенным

способом. Все признаки объективной стороны устанавливаются в процессе следствия и судебного разбирательства по каждому делу. «Объективная сторона преступления есть процесс общественно опасного и противоправного посягательства на охраняемые законом интересы, рассматриваемый с его внешней стороны с точки зрения последовательного развития тех событий и явлений, которые начинаются с преступного действия (бездействия) субъекта и заканчиваются наступлением преступного результата»⁶. Из сказанного следует, что объективная сторона — это процесс, протекающий во времени и пространстве, а не статическое явление. Содержание объективной стороны преступления составляют признаки, определяющие внешнюю сторону поведения человека, когда такое поведение является общественно опасным и противоправным.

В рамках состава преступления объективная сторона — это один из четырех элементов состава преступления⁷. Она характеризуется, прежде всего, наличием общественно опасного деяния, которое, как обязательный признак объективной стороны преступления, в рассматриваемом составе выражается в изъятии чужого имущества⁸.

В соответствии с диспозицией ч. 1 ст. 158 УК РФ для кражи характерен обязательный способ совершения преступления — тайный способ. В п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» тайный способ хищения понимается как незаконное изъятие имущества в отсутствие собственника или иного владельца этого имущества или посторонних лиц либо хотя и в их присутствии, но незаметно для них.

Исходя из этого определения, видно, что тайный способ включает в себя два критерия: объективный и субъективный⁹. Объективный критерий, исходя из указанного Постановления Пленума Верховного Суда РФ, состоит в том, что изъятие чужого имущества осуществляется в одной из следующих ситуаций:

в отсутствие собственника или иного владельца имущества, а также посторонних лиц, либо в присутствии перечисленных лиц, но незаметно для них;

в присутствии потерпевшего или посторонних лиц, не осознающих противоправности изъятия (в силу болезненного состояния психики, наркотического или алкогольного опьянения, малолетства, слабоумия и т. д.);



в присутствии близких родственников виновного, когда лицо рассчитывает на отсутствие противодействия со стороны данных лиц¹⁰.

Третья описанная ситуация носит достаточно специфический для кражи характер, так как преступление совершается в присутствии лица, осознающего противоправность поведения виновного и не являющегося соучастником данного преступления. Допустимость рассмотрения описанного случая как кражи прямо указывается в п. 4 ранее указанного Постановления Пленума Верховного Суда РФ. Пленум, вероятно, исходит из того, что лицо не обязано свидетельствовать против своего близкого родственника, даже если этот родственник совершил преступление в его присутствии. Кроме того, в силу родственных связей одно лицо рассчитывает на непротодействие другого лица (своего родственника). Таким образом, Пленум полагает, что если лицо, в присутствии которого его близкий родственник совершает хищение, прямо не препятствует совершению этого преступления, то наличие данного лица не может рассматриваться как признак открытого хищения, так как субъект полагает, что действия останутся тайными для владельцев похищаемого имущества и иных лиц.

Субъективный критерий тайного способа хищения заключается в осознании виновным того, что изъятие он совершает тайно. Данный критерий проявляется в следующих ситуациях:

виновный предполагает, что действует незаметно для собственника или иного владельца имущества;

виновный понимает, что совершает преступление в присутствии потерпевшего или посторонних, но при этом он уверен, что окружающие не осознают противоправный характер его действий¹¹.

Уголовное законодательство и судебная практика предполагают, что решающим критерием является субъективный. Поэтому при возникновении коллизии между рассмотренными критериями исходить следует из субъективной оценки виновного. Если виновный полагал, что он действовал тайно, но окружающие понимали преступный характер его действий, то такое деяние следует признавать тайным¹².

Способ совершения хищения должен устанавливаться на момент совершения преступления, то есть в момент начала общественно опасного деяния. Сомнение в том, какой способ присутствовал в хищении, всегда решается в пользу винов-

ного, и хищение должно признаваться в таких случаях тайным¹³.

По конструкции объективной стороны состава, предусмотренного ч. 1 ст. 158 УК РФ, кража является материальным составом. Данный вывод основывается на том, что кража, как форма хищения, должна содержать в качестве обязательного признака последствия в виде ущерба собственнику или иному владельцу имущества. Следовательно, кража по объективной стороне будет оконченной с момента причинения ущерба потерпевшему.

Законодатель и судебная практика связывают момент причинения ущерба с моментом, когда виновный получает возможность распорядиться имуществом по своему усмотрению¹⁴. Для квалификации не имеет значения, как лицо намерено распорядиться имуществом: использовать, продать, обменять, потребить или иное. Для того чтобы состав кражи считать оконченным, необходимо установить только одно обстоятельство — была ли у виновного возможность распорядиться имуществом по своему усмотрению¹⁵. Если лицо, совершившее тайно изъятие чужого имущества, было задержано до момента получения указанной возможности, то преступление следует считать неоконченным, то есть квалифицировать его как покушение.

Последствием оконченной кражи, ответственность за совершение которой предусмотрена ч. 1 ст. 158 УК РФ, является, как ранее отмечалось, материальный ущерб, причиненный собственнику или иному владельцу имущества, на сумму, превышающую минимальный размер оплаты труда, установленный законодательством РФ. Если данный предел окажется не превышенным, то действия лица должны быть квалифицированы как мелкое хищение, то есть как административное правонарушение, предусмотренное ст. 7.27 КоАП РФ¹⁶.

В объективной стороне состава кражи обязательными признаками являются также противоправность и безвозмездность изъятия чужого имущества. Данные признаки одинаково характеризуются применительно к любым формам хищения.

Следующим признаком состава преступления является субъект преступления. Субъект преступления, как элемент состава преступления, является обязательным, так как без него немыслимо само понятие преступления¹⁷.

В соответствии со ст. 19 УК РФ уголовной ответственности подлежит только физическое лицо, то есть человек. Данное лицо должно также обладать обяза-



тельными признаками: а) вменяемостью на момент совершения преступления; б) достижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность.

Понятия вменяемости уголовный закон не содержит, поэтому наука уголовного права выводит его из противоположного ему понятия невменяемости. Невменяемость — это особое состояние психики, когда лицо не могло осознать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия либо иного болезненного состояния психики (ст. 21 УК РФ).

В ст. 20 Уголовного кодекса установлено, что общий возраст уголовной ответственности, то есть возраст, с которого лицо подлежит уголовной ответственности и наказанию, наступает с 16 лет. В ч. 2 этой же статьи содержится перечень преступлений, уголовная ответственность за которые наступает с 14 лет. Преступле-

ние, предусмотренное ст. 158 УК РФ, входит в этот перечень, поэтому уголовная ответственность за данное преступление наступает по достижению 14 лет. Таким образом, субъектом кражи является вменяемое физическое лицо, достигшее четырнадцатилетнего возраста.

Под субъективной стороной преступления, как признаком состава преступления, понимается психическая деятельность лица, непосредственно связанная с совершением преступления.

Субъективная сторона кражи, как и любого хищения, характеризуется прямым умыслом и корыстной целью. Наряду с охватываемыми умыслом виновного объективными признаками, общими для любой формы хищения, совершающей кражу осознает, что осуществляет хищение, во-первых, имущества, к которому он не имеет никакого отношения, и, во-вторых, тайно. Корыстная цель при краже не отличается от корыстной цели, присущей хищению, совершаемому в любой форме¹⁸.

Примечания

¹ Пионтковский А. А., Меньшагин В. Д. Курс советского уголовного права. Часть Особенная. — Т. 1. — М., 1955. — С. 722.

² Гаухман Л. Д. Борьба с насильственными посягательствами. — М., 1969. — С. 69; Кригер Г. Л. Ответственность за разбой. — М., 1960. — С. 17—18.

³ Симонов В. И. Характеристика объективных свойств физического насилия в законодательстве и борьба с преступностью. — Пермь, 1977. — С. 19.

⁴ Никитин Е. В. Корыстно-насильственные преступления против собственности: дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2002. — С. 29—30.

⁵ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть. — М., 1997. — С. 140.

⁶ Кудрявцев В. Н. Объективная сторона преступления. — М., 1960. — С. 9.

⁷ Брайнин Я. М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. — М., 1963. — С. 36; Кадников Н. Г. Квалификация преступлений и вопросы судебного толкования: теория и практика: учебное пособие. — М., 2003. — С. 25—26; Наумов А. В. Российское уголовное право. Общая часть: курс лекций. — М., 2005. С. 157; Пионтковский А. А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. — М., 1961. — С. 84.

⁸ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: особенная часть / под общ. ред. А. В. Наумова. — М., 1997. — С. 353—354.

⁹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Ю. И. Скуратова и В. М. Лебедева. — М., 2000. — С. 352—353.

¹⁰ Понятие близкого родственника содержится в п. 4 ст. 5 УПК РФ. К близким родственникам относятся супруги (лица, состоящие в зарегистрированном браке), родители, дети, усыновители, родные братья и сестры, дед, бабушка и внуки.

¹¹ Кочои С. М. Указ. соч. — С. 136—137.

¹² Раго А. И., Степалин В. П., Шишов О. Ф. Указ. соч. — С. 114—115.

¹³ Гаухман Л. Д., Максимов С. В. Указ. соч. — С. 47—48.

¹⁴ Уголовное право России. Особенная часть: учебник / отв. ред. Б. В. Здравомыслов. — М., 1996. — С. 142—143.

¹⁵ Кочои С. М. Указ. соч. — С. 137.

¹⁶ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Ю. И. Скуратова и В. М. Лебедева. — М., 2000. — С. 350—351.

¹⁷ Дурманов Н. Д. Понятие преступления. — М.; Л., 1948. — С. 42; Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность. — М., 1969. — С. 64.

¹⁸ Борзенков Г. Н. Уголовно-правовые проблемы охраны имущества граждан от корыстных посягательств: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1991. — С. 19; Гаухман Л. Д., Максимов С. В. Ответственность за преступления против собственности. — М., 1997. — С. 50.



Р. Г. Нурмагамбетов

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РК Н. А. НАЗАРБАЕВА ОТ 22 АПРЕЛЯ 2009 ГОДА «О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ УСИЛЕНИЯ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ И КОРРУПЦИЕЙ И ДАЛЬНЕЙШЕМУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»

Сегодня все вопросы, связанные с коррупцией, начиная с того, что такое коррупция, где она появляется и почему, и завершая тем, каковы последствия этого явления для общества, однозначных ответов в настоящее время не имеют. Термин «коррупция» имеет много значений и различную степень охвата, и, как следствие этого, мнения в отношении этого понятия даже в рамках одной и той же правовой системы бывают различными. Он произошел от сочетания латинских слов «corrupti» — несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «rupture» — ломать, повреждать, нарушать, отменять. В результате образовался самостоятельный термин — «corrupture», который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества. В документах ООН о международной борьбе с коррупцией дано определение «коррупции» как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп.

Анализ юридической литературы показывает, что одни авторы¹ под коррупцией понимают социально негативное явление, выражающееся в подкупе одних лиц другими. Другие² — «корыстное использование уполномоченным лицом своего положения в обществе в личных целях».

По своему существу, как отмечают многие ученые-юристы (И. Ш. Борчашвили, Г. Сулейменова), история коррупции неотделима от истории человеческой цивилизации — археологические изыскания и дошедшие до нас письменные памятники тех времен свидетельствуют о том, что и в Древнем Египте, и в Китае, Римской империи не понаслышке знали, что такое коррупция. По мнению профессора Р. Т. Нуртаева, «проблема борьбы с кор-

рупцией является одной из актуальных и животрепещущих в жизни нашего общества и государства на современном этапе их функционирования»³.

Проявления коррупции в Республике Казахстан приобретают в настоящее время угрожающий характер и оказывают влияние на состояние национальной безопасности государства. Из года в год в Посланиях Главы государства народу Казахстана задачи по укреплению законности и правопорядка возводятся в ранг приоритетных. 6 марта 2009 года выступая с Посланием «Через кризис к обновлению и развитию», Президент Республики Казахстан прямо обратился к работникам правоохранительных органов: «От вас зависит спокойствие на улицах наших городов и сел. Необходимо решительно и жестко бороться с преступностью, коррупцией, мошенничеством, нарушением законов. В это трудное время нужно сделать все, чтобы обеспечить безопасность наших граждан, всего общества».

Статистические данные свидетельствуют о том что в разрезе областей наибольшее количество коррупционных преступлений в 2007 г. зарегистрировано: Костанайская область — 217 фактов, г. Алматы — 180 фактов, Южно-Казахстанская область — 172 факта, Восточно-Казахстанская область — 130 фактов, Атырауская область — 129 фактов. При анализе приведенных данных нельзя однозначно считать, что коррупции наиболее подвержена Костанайская область, г. Алматы и т. д., так как количество населения Казахстана по регионам значительно различается, поэтому необходимо сравнивать показатели объема коррупционной преступности в сопоставлении с численностью населения рассматриваемого региона. Для этого необходимо вывести количественный показатель коэффициента интенсивности по областям, который соответственно составил: Костанайская область — 24,10;

134

Уголовно-правовая
доктрина



г. Алматы — 13,99; ЮКО — 7,54; ВКО — 9,13; Атырауская область — 26,85 и т. д.

Как отмечает Р. М. Абдрашев, «за последние 2 года в Казахстане окончено расследование по 1844 уголовным делам касающимся совершения должностными лицами коррупционных преступлений, из них 1215 дел направлено в суд, по нереабилитирующим основаниям — 304 уголовных дела, 325 дел приостановлено»⁴. По данным заместителя председателя Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью Ерлика Кененбаева, «в Казахстане вдвое увеличилось количество зарегистрированных коррупционных преступлений. Так, за шесть месяцев 2009 года было зарегистрировано 731 коррупционное преступление».

Борьба с этим явлением требует разработки не только государственной стратегии, но и глобального подхода к решению назревшей проблемы. Не случайно она регулярно оказывается в поле зрения главы государства Президента Казахстана Н. А. Назарбаева, который в своих выступлениях постоянно акцентирует внимание на необходимости повышения эффективности борьбы с коррупцией.

Анализ законодательства стран Содружества показывает, что Республика Казахстан первой на постсоветском пространстве разработала и приняла Закон «О борьбе с коррупцией» (1998 год), определивший основные принципы антикоррупционного противодействия, устанавливающий виды правонарушений, связанных с коррупцией, а также условия наступления ответственности. Первым совместным приказом Генерального прокурора и министра юстиции Республики Казахстан № 886 ЦА/110 от 13/16 октября 1998 года, вторым совместным приказом Генерального прокурора и министра юстиции Республики Казахстан № 13/20 от 4/9 марта 1999 г. к разряду коррупционных преступлений были отнесены деяния, предусмотренные ст. 189, 224, 307—308, 310—315, ч. 3 ст. 339, ст. 345, 350, 380 УК РК. Далее совместный приказ Генеральной прокуратуры Республики Казахстан и Министерства юстиции Республики Казахстан «О коррупционных преступлениях», вступивший в действие с 1 июля 2000 г., изменил вышеперечисленные перечни и указал, что коррупционными необходимо считать преступления, ответственность за которые предусмотрена: п. «в» ч. 2, 3 ст. 176, п. «в» ч. 2, 3 ст. 177, ст. 189, п. «в» ч. 2, 3 ст. 209, ст. 224, 228, 231, 307, 308, 310—313, 315, ч. 3 ст. 339

и ст. 380 Уголовного кодекса РК. Первым шагом явилась и разработана Агентством РК по делам государственной службы новой редакции Закона Республики Казахстан «О государственной службе»⁵. В апреле 2000 года Глава государства Н. А. Назарбаев издал Указ «О мерах по совершенствованию системы борьбы с коррупцией и преступностью». А в январе 2001 года, декабре 2005 г. приняты Государственные программы борьбы с коррупцией на 2001—2005 гг., ставшая логическим продолжением государственной борьбы с коррупцией в Казахстане программа на 2006—2010 гг.

По мнению Г. С. Мауленова, «исключительную роль в усилении борьбы с коррупцией сыграл Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» от 14.04.2005 года, в соответствии с которым в областях и городах были созданы дисциплинарные советы Агентства по делам государственной службы, финансируемые из республиканского бюджета». В декабре 2005 года Президент Республики Казахстан утвердил Государственную программу борьбы с коррупцией на 2006—2010 гг.»⁶, а в феврале 2006 года вышло Постановление Правительства Республики Казахстан о плане мероприятий по реализации этого стратегического документа.

Значимое место среди нормативных правовых актов антикоррупционного характера занимает и Указ Президента РК «О дополнительных мерах усиления борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» от 22 апреля 2009 года (№ 793). По мнению Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы А. А. Орсариева, «данный документ определяет борьбу с коррупцией и защиту конституционных прав и свобод граждан приоритетным направлением деятельности государственных органов. Кроме того, на руководителей государственных органов, государственных организаций и организаций с долей государственного участия возлагается обязанность по противодействию коррупции»⁷. Как отмечено в указе Президента РК Н. А. Назарбаева, «в целях усиления противодействия преступности и коррупции, дальнейшего совершенствования правоохранительной деятельности определил приоритетными направлениями деятельности правоохрани-





нительных органов борьбу с коррупцией и защиту конституционных прав и свобод граждан от преступных посягательств с обеспечением неотвратимости реакции государства на любые правонарушения и привлечением виновных к установленной законом ответственности». По мнению Г. С. Мауленова, «указ Президента явился важнейшим документом, нацеленным на дальнейшую реализацию реформы правоохранительных органов»⁸.

В свете реализации указа Президент РК Н. А. Назарбаев возложил на руководителей государственных органов, государственных организаций и организаций с долей государственного участия непосредственную обязанность по противодействию коррупции с установлением за это персональной ответственности.

Глава государства распорядился о том, что Правительству РК совместно с заинтересованными центральными государственными органами в установленном законодательством порядке необходимо предусмотреть меры по стимулированию антикоррупционного поведения граждан, включающие механизмы поощрения деятельности граждан, направленной на оказание содействия в пресечении и раскрытии коррупционных правонарушений. Он также постановил «ввести обязанность государственного служащего доводить до сведения руководства государственного органа, в котором он работает, или до правоохранительных органов о ставших ему известными случаях коррупционных правонарушений, предусмотрев за невыполнение данной обязанности дисциплинарную ответственность»⁹.

Н. А. Назарбаев потребовал «разработать правовой механизм, обеспечивающий прозрачность имущественного положения граждан в период прохождения ими государственной службы, а также на протяжении определенного периода после увольнения с государственной службы, установив обязанность государственных служащих, а также лиц, уволенных с государственной службы, в течение определенного периода после увольнения предоставлять информацию о происхождении имущества, стоимость которого превышает официальный доход этих лиц», а также выработать меры противодействия «корпоративной коррупции»¹⁰.

Новеллой нового нормативного правового акта стало указание на необходимость определения в государственных органах перечня должностей с высоким риском совершения коррупционных правонарушений, и как следствие реа-

лизации — установления особых, повышенных требований для поступления и прохождения службы на должностях риска совершения должностными лицами коррупционных действий. При этом лица, не выдержавшие такой проверки, должны подлежать увольнению с государственной службы, — считает президент Н. А. Назарбаев.

Глава государства постановил отнести к исключительной подследственности Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полицией), наряду с имеющейся подследственностью, расследование уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 307 и ч. 2 ст. 308 УК РК, при этом сохранив альтернативную подследственность с органами национальной безопасности по расследованию уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ч. 3 и 4 ст. 307, ч. 3, 4 статьи 308 и частями 3, 4, 5 ст. 311 УК РК¹¹. «Для каждой должности в правоохранительных органах, за исключением политических должностей, разработать и утвердить специальные квалификационные требования по аналогии с квалификационными требованиями к категориям административных государственных должностей», — отмечается в указе Н. А. Назарбаевым.

Необходимо отметить, что глава государства поручил Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы совместно с заинтересованными государственными органами обеспечить создание единой электронной базы данных, содержащей сведения о личных и профессиональных качествах лиц, работающих и ранее работавших на государственной службе, а также о допущенных ими нарушениях и фактах привлечения к различным видам ответственности и причинах прекращения государственной службы. Эта вынужденная мера позволит на законодательном уровне определить понятие «конфликт интересов» в системе государственной службы, при котором могут возникнуть противоречия между личными интересами государственного служащего, интересами общества и государства. Ограничения, установленные для государственных служащих, будут также распространены на лиц, выполняющих управленческие функции в государственных организациях и организациях с долей государственного участия.

Своим указом Президент РК также поручил правительству обеспечить передачу от Министерства внутренних дел Республики Казахстан в ведение Комитета по судебному администрированию при

Верховном суде РК полномочий по расследованию уголовных дел, связанных с нарушением порядка исполнения судебных решений и проявлением неуважения к суду.

Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией на основе анализа и мониторинга состояния борьбы с коррупцией глава государства поручил вырабатывать перспективные направления развития и совершенствования антикоррупционной политики государства.

Таким образом, необходимо отметить, что Указ Президента РК Н. А. Назарбаева послужил важным дополнением в борьбе с коррупцией в Республике Казахстан, а его нормы направлены на повышение эффективности противодействия коррупционным правонарушениям, стимулирования антикоррупционного поведения должностных лиц, создания в обществе благоприятной социально-психологической атмосферы, направленной на пропаганду уважения к действующим в Казахстане нормативным правовым актам.

Примечания

¹ *Исмагулов Д. К.* Причины и условия коррупционных правонарушений в государственных органах // Материалы научной конференции молодых ученых Казахстана «Проблемы и перспективы развития Казахстана как правового и демократического государства: взгляды и суждения молодежи». — Алматы: Ун-т им. Д. А. Кунаева, 2007 — 43 с.; *Наумов Ю. Г.* Коррупция и организованная преступность: методологические аспекты // Вестник МУ МВД России. — 2008. — № 6. — С. 116—119.

² *Агеев В. Н.* Ограничение основных конституционных прав государственных служащих как способ борьбы с коррупцией // Противодействие коррупции: Проблемы и перспективы реализации региональной антикоррупционной политики: материалы межвузовского научно-практического семинара (7 декабря 2007 г.). Казань, 2008. — С. 3; *Агыбаев А. Н.* Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией. — Алматы: Жеті Жарғы, 2003; *Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан: учебное пособие* / под ред. Е. О. Алауханова. — Алматы, 2008. — 12 с.

³ *Нуртаев Р. Т.* Актуальные проблемы усиления борьбы с коррупцией в Казахстане // Современные проблемы тенденции развития уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Республики Казахстан: материалы международной научно-практической конференции. — Караганда, 2009. — С. 371.

⁴ *Абдрашев Р. М.* Коррупционные основы развития организованной преступности // Гылым. — 2009. — № 2. — С. 42.

⁵ Закон Республики Казахстан № 453-І «О государственной службе» от 23.07.1999 года // Казахстанская правда. — 1999.

⁶ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Государственной программы борьбы с коррупцией на 2006—2010 годы» от 23.12.2005 г. // Казахстанская правда. — 2005. — 25 дек. — С. 4.

⁷ *Орсариев А. А.* Чтобы госслужба служением стала // Казахстанская правда. — 2009. — 30 апр. — С. 5.

⁸ *Мауленов Г. С.* Коррупция как социальное явление и меры ее предупреждения / под ред. А. С. Серикбаева. — Астана: Академия гос. службы при Президенте РК, 2005. — С. 23.

⁹ Указ Президента РК Н. А. Назарбаева от 22 апреля 2009 года «О дополнительных мерах усиления борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. — 2009. — 30 апр. — С. 3.

¹⁰ Там же.

¹¹ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16.07.1997 г. по состоянию на 1.10.2009. — Алматы. — С. 37—152.



А. В. Штефан

СОЦИАЛЬНАЯ СРЕДА И ПРЕСТУПНОЕ ПОВЕДЕНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

A. V. Shtefan

SOCIAL ENVIRONMENT AND CRIMINAL BEHAVIOR OF UNDERAGES

Применительно к несовершеннолетним процессы и явления социальной действительности, создающие негативные условия для их жизни и воспитания и тем самым способствующие совершению ими преступлений, исследованы криминологами достаточно полно. К их числу, например, в разные годы были отнесены: значительная социальная дифференциация несовершеннолетнего населения по уровню материальной обеспеченности, социальному статусу (в том числе и по происхождению); нарушение принципов оплаты труда, потребления денежных и иных материальных благ (жизнь не по средствам в родительской семье, низкая или уравнилельная оплата труда воспитателей и педагогов и др.); различия в характере и содержании обучения, воспитания и труда отдельных групп детей и подростков, определяющие как реальные различия их сегодняшних позиций в жизни общества, так и различия этих позиций на ближайшую перспективу; процессы разрушения родительской семьи, сопровождающиеся существенными изменениями традиционных отношений по воспитанию несовершеннолетних; отягощенность алкоголизмом, нервно-психическими, хроническими заболеваниями отдельных групп населения, включая родителей, иных лиц, ответственных за воспитание детей и подростков; противоречие между субъективным стремлением детей и подростков к самостоятельности и объективным сужением ее реальных границ с помощью мер, применяемых институтами социализации (семьей, школой и др.); противоречие между духовными и особенно материальными потребностями детей и подростков, их родителей и реальными возможностями их удовлетворения; низкий уровень правовой культуры, значительная деформация нравственного и правового сознания отдельных групп несовершеннолетних, их родителей, иных воспитателей; традиционное осуществление основных воспитательных функций в

отношении несовершеннолетних лицами, не имеющими необходимой профессиональной подготовки в этой области; недостаточное ресурсное и кадровое оснащение сферы жизнедеятельности общества, специализированной для проведения целенаправленной работы по исправлению и перевоспитанию детей и подростков и многие другие¹.

Однако в последние годы в результате коренных социальных преобразований, осуществляемых в стране, криминальный характер их влияния на судьбы подростков существенно возрос.

Специфичность воздействия перечисленных, как и иных социальных, процессов и явлений на поведение детей и подростков, в отличие от взрослых, заключается в более опосредованном через ближайшее окружение характере их как позитивного, так и негативного влияния.

Часто именно ближайшее окружение, ослабляя, нейтрализуя или даже преобразуя негативные последствия этих процессов, как правило, придает им иное, в основном благоприятное формирующее значение, защищает несовершеннолетних от жизненных трудностей и невзгод. Но именно это же окружение, ввиду сложного, подчас противоречивого характера отражения объективных процессов в сознании людей, сочетающегося с изоляцией детей от условий реальной жизни, одновременно способствует тому, что даже в общем плане положительные стороны социальных процессов действуют значительно медленнее и слабее, чем это необходимо для позитивного формирования их личности. Нередко они искажаются микросредой до такой степени, что действуют в негативно преобразованном виде.

В криминологии укрепилось интегрированное определение детерминации преступности несовершеннолетних как издержек воспитания. Этот вывод конструктивен и для практики. Он позволяет рассматривать причины и условия, способствующие совершению преступлений, главным образом в плане выявления негативных сторон взаимодействия микросреды (применительно к отдельным ин-

138

Уголовно-правовая
доктрина



А. В. Штефан,
соискатель Челябинского государственного университета, методист кафедры организации предварительного расследования Челябинского юридического института МВД России.

ститутам социализации детей и подростков) и личности.

Но при этом не только не исключает, а, наоборот, обуславливает необходимость детального анализа причин и того своеобразия, которые придают данному взаимодействию социальные процессы, происходящие в обществе в целом.

В качестве издержек воспитания в причинном комплексе, детерминирующем преступное поведение несовершеннолетних, исследователи наиболее часто выделяют:

— криминогенное влияние трудностей и недостатков в деятельности социальных институтов, непосредственно ответственных за обучение, воспитание несовершеннолетних, их исправление и перевоспитание (постоянное использование антипедагогических форм и методов воспитательного воздействия; отсутствие должного учета возрастных, психологических, нравственных, иных личностных особенностей несовершеннолетних и др.);

— криминогенное воздействие негативных условий микросреды (продолжительное и целенаправленное отрицательное воздействие на детей и подростков со стороны деморализованных лиц, включая прямое вовлечение их в преступную деятельность и иное антиобщественное поведение);

— обстановка жизни и воспитания, характеризующаяся проявлением злобности, жестокости, различных видов конфликтно-агрессивных форм поведения окружающих и др.;

— стойкие социально обусловленные негативные деформации личности несовершеннолетних (дефекты психофизиологического и интеллектуального развития и состояния, черты характера негативного свойства; дефекты социально-демографического статуса и др.).

Все они сохраняют свою криминальную значимость и в настоящее время. Однако общее ухудшение экономического положения страны привело к тому, что в последние годы в причинном комплексе, обуславливающим противоправное поведение подростков, произошли значительные изменения.

Негативные процессы социального и экономического характера, сопровождающие преобразования, проводимые в семью как социальный институт, ранее наиболее последовательно и надежно защищавший жизнь и здоровье детей и подростков, обеспечивавший их интеллектуальное и нравственное развитие².

Обращение к характеристике личности совершивших преступления несовер-

шеннолетних предполагает определение качеств и свойств, отличающих допустивших нарушение уголовно-правовых норм от сверстников законопослушного поведения. В связи с этим принципиальное значение имеет вопрос о роли общевозрастных особенностей в правонарушающем поведении несовершеннолетних. Старшему подростковому и юношескому возрасту присущи неполнота сформированности собственных нравственных установок, недостаток жизненного опыта, повышенная эмоциональность, внушаемость, зависимость поведения от оценок ближайшего окружения. Рассмотрение возрастных особенностей как собственно криминогенных, способных породить преступное поведение, безосновательно. И не только потому, что соответствующие качества характерны для возрастной группы в целом, а преступления совершает лишь относительно небольшая ее часть. Отмеченные характеристики могут выражаться как в правомерных, так и в противоправных поступках. Определяющую роль здесь играют формирующаяся система ценностей личности, собственная социальная практика, образцы поведения, усвоенные в семье и ближайшем окружении³.

В связи с этим при анализе причин и условий правонарушающего поведения несовершеннолетних следует обратить особое внимание на изучение проблем семьи и семейного воспитания, поскольку в силу юного возраста именно семья должна дать возможность юношам и девушкам правильно усвоить социальный опыт и нормы поведения.

Роль семьи в воспитании детей и подростков огромна, и очень часто именно внутрисемейные конфликты и иные проблемы являются первопричиной правонарушений воспитывающихся в такой семье детей. Формирование у подростков криминогенной мотивации неотрывно связано со становлением его личности, то есть с процессом возникновения под влиянием внешних условий таких черт его характера и социальных связей, которые впоследствии бесспорно воздействуют на личность несовершеннолетнего, ориентируя его на незаконные способы получения денег, легкое обогащение в сочетании с уверенностью в безнаказанности и пренебрежительным отношением к уголовному закону⁴.

Подверженность взрослых членов семьи алкоголизму или наркомании с последующим приобщением подростков к употреблению спиртных напитков или наркотических средств также являются





факторами, способствующими совершению ими правонарушений. Потребность в спиртных напитках или наркотических средствах быстро укореняется в их сознании, приводит к нравственной деградации. В результате многие подростки предпринимают самые изощренные попытки добыть вещества, обладающие одурманивающими свойствами, не останавливаясь для достижения этой цели ни перед чем, и в результате легко встают на преступный путь⁵.

Конфликтная атмосфера в семье, систематические ссоры между родителями или близкими родственниками на глазах детей или с их вовлечением в конфликт также является типичными криминогенными факторами, которые пагубно влияют на неокрепшую психику несовершеннолетних. Для несовершеннолетнего особенно важно найти в родительской семье опору, конфликтность же несовместима с доверительными отношениями. В результате подросток из такой семьи пытается обрести уверенность и самоутверждается в компании сверстников, что нередко приводит к совершению преступлений. С другой стороны, несовершеннолетние из семей, где конфликты являются обычным явлением, вырастают агрессивными, жестокими, склонными решать любые жизненные проблемы и трудности прежде всего насильственным путем. При этом не исключено, что указанные характеристики таких юношей и девушек будут направлены в том числе и против собственных родителей или иных родственников, их воспитавших.

Наконец хочется отметить еще один достаточно распространенный фактор — это чрезмерная опека ребенка, приводящая к формированию инфантильной личности, не способной правильно оценивать ситуацию и принимать верные решения. Такие несовершеннолетние характеризуются податливостью, отсутствием собственного мнения, и если они попадают в криминогенную ситуацию, то чаще всего действуют под влиянием мнения группы, поскольку не умеют или боятся отстаивать собственные взгляды и позиции.

В целом на основе анализа внутрисемейных отношений как фактора, лежащего в основе становления личности несовершеннолетних, следует отметить весьма неблагоприятные тенденции. В современном мире семья нередко перестает быть опорой и защитой для подростка, не дает ему должной уверенности в завтрашнем дне, предупреждение и профилактика преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних не-

возможны без качественного изменения роли в обществе такого института, как семья; без проблем, а также без помощи государства семьям, имеющим несовершеннолетних детей, и дальнейшего развития системы социальной защиты семьи, материнства и детства⁶.

Значение отмеченного выше в профилактической деятельности чрезвычайно велико: присущие «трудному» возрасту характеристики личности и поведения не исчезают сами по себе, по мере перехода в другую возрастную группу. Негативные личностные проявления в подростковом и юношеском возрасте требуют воспитательного и перевоспитывающего воздействия. При этом они еще не столь устойчивы, не переросли, как правило, в личностные установки и легче, чем в более зрелом возрасте, могут быть изменены при соответствующем воспитательном и социализирующем воздействии.

За время реформ уровень жизни населения России сократился на 30%, что существенно увеличило число семей, оказавшихся в условиях абсолютной бедности, имеющих доходы значительно ниже прожиточного минимума. В настоящее время до 40% всех детей живут в бедных семьях.

В них сложная психологическая обстановка, что способствует интенсивному распаду таких семей, уходу из них детей и подростков. Бедная семья перестала быть убежищем от общественных катаклизмов. В ней все больше превалирует неуверенность в завтрашнем дне, слабая защищенность от насилия и преступного мира. В таких семьях повсеместно наблюдается процесс резкого снижения ценности детей для родителей, что ведет к дальнейшему росту безнадзорности.

Растет число разводов среди супругов, имеющих несовершеннолетних детей, увеличивается внебрачная рождаемость и, как следствие этих процессов, растет количество неполных семей. Ежегодно остаются без одного родителя около 500 тыс. детей и подростков. Дети из распавшихся и неполных семей и одиноких матерей оказываются, как правило, в сложном экономическом и психологическом положении, пополняют группу людей повышенного социального риска. О том, что эти семьи не могут обеспечить надлежащее воспитание своих детей, свидетельствуют данные уголовной статистики: примерно 35—40% несовершеннолетних преступников воспитывались в условиях неполной родительской семьи (в целом в населении таких семей — 14%).

Нарастает проблема социального сиротства. Более 160 тыс. детей воспитываются в различного типа государственных учреждениях и около 90% из них имеют родителей, которые уклоняются от их воспитания, лишены родительских прав, находятся в местах лишения свободы.

В последнее время наметилась тенденция, когда многодетные и малообеспеченные семьи стремятся устроить детей в детские дома путем отказа от них из-за больших расходов на их содержание. Там, где остановились производства и наблюдается массовая безработица, социальное сиротство при живых родителях выросло за последний год в 2 раза.

Существенно осложнил положение несовершеннолетних рост в стране числа безработных, беженцев и вынужденных переселенцев.

В настоящее время в России официально статус беженцев и вынужденных переселенцев получили свыше 300 тыс. человек, несовершеннолетние дети составили около 90 тыс. человек. Кроме того, 150 тыс. несовершеннолетних детей, по экспертным оценкам, насчитываются в семьях, покинувших Чечню. Все они не только испытывают материальные и бытовые трудности, но и находятся в крайне тяжелом морально-психологическом состоянии, отражающемся на характере их поведения.

А также выявлено около 150 тыс. детей и подростков, оставшихся без попечения родителей. В сфере профилактического воздействия органов милиции находятся 113 тыс. родителей, отрицательно влияющих на поведение детей, 30% из них систематически злоупотребляли спиртными напитками, 40% устраивали скандалы, вели антиобщественный образ жизни.

Социальная несостоятельность родителей, аморальный образ жизни, рост алкоголизации, особенно женщин, привели к увеличению числа детей, находящихся в опасных для них условиях жизни. Только органы МВД РФ направили в суд около 23 тыс. дел о лишении родительских прав. Примерно столько же — органы опеки и попечительства.

Наблюдается рост жестокого обращения с детьми. Некорректные приемы воспитания, унижение человеческого достоинства, психическое и физическое насилие все чаще прослеживаются как в семье, так и в дошкольных учреждениях, учебных заведениях, детских домах и интернатах, специальных учебно-воспитательных учреждениях (70% всех детских травм — семейно-бытового характера). Ежегодно, спасаясь от жестокого обращения, кон-

чают жизнь самоубийством примерно 2 тыс. детей и подростков, около 30 тыс. уходят из семей, 6 тыс. — из детских домов и школ-интернатов. Примерно 25—27 тыс. подростков становятся жертвами преступных посягательств. Органами милиции разыскивается более 24 тыс. без вести пропавших несовершеннолетних.

Дополнительные трудности в воспитании детей и подростков оказывает также рост смертности среди населения Российской Федерации. Наиболее значим с криминологических позиций рост смертности от неестественных причин, вызванных обострением социальной напряженности, ухудшением качества питания, экологическими и технологическими катастрофами, несчастными случаями, самоубийствами. В результате высокой смертности в стране увеличивается число вдов, вдовцов детей-сирот.

Динамика структуры преступности несовершеннолетних напрямую связана с невовлеченностью детей и подростков в общественно полезную деятельность. В 2005 году в совершении преступлений участвовало около 4 тыс. несовершеннолетних, официально признанных безработными, свыше 1,1 тыс. не имеющих постоянного места жительства. При таком положении крайне негативным выглядит тот факт, что если в начале 90-х годов из школ по неуважительным причинам выбыло всего 1,5 тыс. подростков, то в настоящее время ежегодно бросают учебу 50—60 тыс.

В последние годы в стране интенсивно возрастает слой людей, для которых цель в жизни сводится к достижению материального благополучия, к наживе любыми способами. Труд утратил для них общественную ценность и значимость, стал носить прагматичный характер — больше получать благ и привилегий и меньше работать. Циничная позиция таких лиц приобретает все более открытые и воинствующие формы, отравляет сознание детей и подростков, порождает бездуховность и скептицизм, толкает к совершению корыстных и иных преступлений⁷.

В России стало системой производить материальные затраты на развитие и воспитание, охрану здоровья детей и подростков по остаточному принципу. Причем положение в данной сфере ежегодно ухудшается.

Существенно уменьшены объемы бюджетного финансирования детских дошкольных и медицинских учреждений, общеобразовательных школ, число их катастрофически сокращается, помещения передается коммерческим организациям.



Кризис в экономике привел к тому, что отрасли, обслуживающие сферы постоянно снижают объемы предоставляемых семьям социальных услуг. Они становятся практически недоступными из-за их платности и роста цен. Дети не могут посещать клубы, спортивные секции, кружки, отдыхать в оздоровительных лагерях и санаториях. В итоге их досуговая среда все чаще приобретает криминальные формы.

Растет заболеваемость детей и подростков. Только 14% из них сегодня практически здоровы, половина имеет значительные отклонения в состоянии здоровья, 35% страдают хроническими заболеваниями. Это существенно ограничивает возможность несовершеннолетних в выборе профессии, самостоятельном бытовом обустройстве, ведет к психическим расстройствам и противоправному поведению. Среди несовершеннолетних, осужденных в последние годы за совершение преступлений, более 23% имели отклонения в психическом здоровье.

Все перечисленное доказывает, что несовершеннолетние оказались в положении, когда государство должным образом не может обеспечить реализацию их основного конституционного права — на выживание и развитие.

В плане анализа причин роста преступности несовершеннолетних важно отметить и значительные просчеты в деятельности по борьбе с ней. Сложилось положение, когда законодательные акты, регламентировавшие данную сферу отношений, принятые до распада СССР, не действуют либо не применяются, а законодательство Российской Федерации, направленное на борьбу с преступностью несовершеннолетних, только разрабатывается. Это привело к тому, что с начала 90-х годов разрушены или кардинально перестраиваются практически все ранее

созданные звенья специализированной воспитательно-профилактической системы. Сегодня фактически не действуют законодательные акты 60—70-х годов об инспекциях и комиссиях по делам несовершеннолетних, приемниках-распределителях, специальных учебно-воспитательных учреждениях.

Школы, другие учебные заведения для несовершеннолетних после принятия Закона РФ «Об образовании» полностью утратили воспитательные функции. Специализированные подразделения милиции по Закону РФ «О милиции» перестали заниматься профилактикой безнадзорности детей и подростков. Комиссии по делам несовершеннолетних, как координирующие органы по организации борьбы с преступностью, во многих регионах реально в этом своем качестве не функционируют. Прекратили деятельность многочисленные молодежные общественные и досуговые организации, у несовершеннолетних правонарушителей не стало ни наставников, ни общественных воспитателей⁸.

Отмеченное выше свидетельствует о типичности связей несовершеннолетних правонарушающего поведения с криминальной средой, об устойчивости таких связей. Преобладающая часть совершивших преступления подростков испытывала негативное воздействие со стороны семьи, в ближайшем бытовом окружении при явной недостаточности (неуспешности) компенсирующего и корректирующего воздействия субъектов общего воспитания и предупреждения. Значение этого обстоятельства для профилактики трудно переоценить, поскольку личность и поведение субъекта практически не могут быть устойчиво изменены без воздействия на среду, продолжающую оказывать влияние на несовершеннолетнего в процессе взаимодействия с ним.



Примечания

¹ Гуськов Н. М., Ермаков В. Д., Савинков Е. Н. Причины и условия, способствующие преступности несовершеннолетних. — М., 1986. — С. 183.

² О положении семей в Российской Федерации. — М., 1994. — С. 32; Семья в Российской Федерации: сб. стат. материалов. — М., 1994. — С. 82.

³ Криминология: учебник для вузов / под ред. д. ю. н. В. Н. Бурлакова, д. ю. н. Н. М. Кропачева. — СПб.: Санкт-Петербург. гос. ун-т, 2003. — С. 317.

⁴ Лифанова М. К вопросу о роли семьи в формировании личности несовершеннолетнего правонарушителя // Уголовное право. — 2001. — № 4. — С. 97.

⁵ Долгова А. И. Социально-психологические аспекты преступности несовершеннолетних. — М., 1981. — С. 409.

⁶ Лифанова М. К вопросу о роли семьи в формировании личности несовершеннолетнего правонарушителя // Уголовное право. — 2001. — № 4. — С. 97.

⁷ Криминология: учеб. для вузов / под ред. д. ю. н. В. Н. Бурлакова, д. ю. н. Н. М. Кропачева... — С. 325.

⁸ Криминология: учеб. для юридических вузов / под общ. ред. д. ю. н., проф. А. И. Долговой. — М.: ИНФРА-М; НОРМА, 1997. — С. 700—701.

В. А. Крылов

ВИКТИМОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОШЕННИЧЕСТВА И ПРОФИЛАКТИКА ВИКТИМНОГО ПОВЕДЕНИЯ

V. A. Krylov

VICTIMOLOGICAL ASPECTS OF FRAUDS AND PREVENTION OF VICTIM BEHAVIOR

Одним из распространенных преступлений против собственности является мошенничество. Мошенничество в любых формах и сферах его проявления может коснуться каждого человека. Необходимо отметить, что в настоящее время мошенничество достигло высокого уровня организации, а также расширился спектр способов и моделей проведения афер.

Кризисные явления в экономике преопределили наращивание в обществе криминогенного потенциала. Поляризация уровня жизни, исчезновение моральных норм, казавшихся незыблемыми, возникновение новых, порой диаметрально противоположных нравственных ценностей и жизненных ориентиров — все это породило исключительную сложность криминальной ситуации в обществе. Также наблюдается тенденция к значительным качественным изменениям самой преступности. В частности, на первые позиции выходят корыстные преступления, к числу которых относятся и мошенничество.

По данным статистики, за период с января по декабрь 2008 года было зарегистрировано 192 490 фактов совершения мошенничества, а с января по август 2009 — 136 532 факта мошеннических действий¹.

Мошенничество посягает на нормальное функционирование экономических отношений в стране, и рост данного преступления наблюдается именно на тех участках, которые заняты удовлетворением жизненноважных потребностей населения, в частности в торговле и бытовом обслуживании, на транспорте, в сфере кредитно-финансовых отношений (хищение путем незаконного получения кредитов, использование поддельных документов и т. д.)², строительстве, компьютерной сфере, страховании, при сделках с недвижимостью, в том числе ипотеке, в сфере малого бизнеса, и многое другое.

В. А. Крылов,
старший преподаватель кафедры права ГОУ
ВПО «ЧелГУ».

Мошенничество проникло в различные сферы деятельности человека. Способы мошенничества разнообразны, постоянно совершенствуются и направлены на извлечение неконтролируемых доходов, незаконное завладение чужим имуществом.

Борьба с преступностью показывает, что во многих случаях совершение преступления является результатом сложного процесса взаимоотношения преступника и потерпевшего, причем взаимодействие внутри этой пары составляет довольно сложную структуру. Если раньше личности потерпевшего уделяли неоправданно мало внимания, то сейчас столь же неоправданно предлагают сосредоточить все внимание исключительно на ней, призывая при этом изменить направление превентивных мер, отталкиваясь не от преступника, а от «потенциальной жертвы». Тем самым криминологи полагают, что если потенциальные жертвы не будут попадаться на глаза своим возможным обидчикам, то преступность исчезнет. В данной статье внимание будет уделено особому свойству потерпевшего — виктимности, то есть «способности стать потерпевшим».

Виктимность — это способность лица становиться жертвой преступлений, но не всех, а, как правило, конкретных видов. В основе такой способности лежит социально-психологическая и социально-функциональная антикриминальная уязвимость. Все люди в той или иной степени и в том или ином отношении виктимны³.

Стать жертвой мошенничества очень легко. В принципе, это может быть любой человек. Впрочем, больше всего шансов стать жертвой мошенника у того, кто хотел бы быстро и без затрат обычных трудовых усилий обогатиться. Надо признать, что эта черта общая как у жертвы, так и у мошенника, тут они — родственные души.

Мошенничество является одним из таких видов преступлений, где особо остро прослеживается связь между преступлением и предшествующим ему поведени-

143

Уголовно-правовая
доктрина





ем потерпевшего. Зачастую в основе поведения потерпевшего лежат корыстные мотивы. Потерпевшие этой категории составляют 42,5% от общего количества потерпевших. При рассмотрении ситуаций следует иметь в виду, что здесь, как и в любом мошенничестве, есть обман и злоупотребление доверием, а значит, чрезмерная доверчивость потерпевшего, однако превалирует по криминологическому значению все же корыстная заинтересованность, использованная преступником. Для всех потерпевших (среди них немало людей с высоким образовательным уровнем) характерно сознательное нарушение моральных норм, в основе их поведения лежит откровенный эгоизм. Иногда действия потерпевших перерастают в преступные: например, при попытках дать взятку через мошенника, который, конечно, просто присваивает полученные деньги. Негативный, корыстный характер поведения потерпевшего очевиден и в случаях мошенничества, совершаемого «фармазонщиками» и «кукольниками». В данной ситуации потерпевшему вручается денежная или вещевая кукла, или он «по дешевке» приобретает поддельное золото, драгоценные камни⁴.

Наиболее вероятная жертва мошенника характеризуется повышенной внушаемостью, податливостью, уступчивостью. Это, как правило, люди невежественные, особенно в тех сферах, где действуют мошенники (например, финансовых).

Статистика показывает, что совершение 31,5% мошенничеств от общего их количества стало возможным потому, что потерпевшие при этом проявляли зачастую труднообъяснимую беспечность и доверчивость, не критичность в отношениях с малознакомыми случайными людьми — мошенниками⁵.

В. С. Минская отмечает: «Личность потерпевшего, его состояние или поведение, непосредственно предшествующее преступлению, либо определяли выбор именно его в качестве объекта посягательства, либо способствовали совершению преступления»⁶.

Чрезмерная доверчивость потерпевшего иногда реализуется в ситуациях, где подозрительность должна была бы быть естественным следствием конкретной обстановки. Поразительную доверчивость проявляют потерпевшие от мошенничеств, связанных с гаданием, ворожбой. Обычно потерпевшие поддаются на обещания излечить от болезни, вернуть или приворожить любовника, мужа, несколько реже — «навести порчу» на врага, соперника и т. д. В последние годы мо-

шенничество этого рода поставлено на поток. Достаточно почитать объявления колдунов, магов и иных «специалистов», обещающих всякие чудеса.

Практика часто сталкивается с ситуациями, в которых мошенник выступает в роли официального лица, уполномоченного для сбора денег под различными предложениями. Причем легенды преступников нередко настолько правдоподобны, что должны были бы по самым элементарным соображениям вызвать сомнения у потерпевшего. Всего потерпевших, которые по обстановке не могли заподозрить обмана и не преследовали корыстных целей — 26,0%.

По опросам В. И. Лесняка, «45,5% мошенников на вопрос, от чего зависит разработка будущего сценария обмана жертвы, заявили, что они сами спланировали мошеннический сценарий и подбирали к нему соответствующую жертву, а на вопрос, по каким признакам происходил отбор жертвы, ответили, что в 50,0% эти признаки носили случайный характер, однако выбор потерпевшего нельзя считать абсолютно случайным для мошенника фактором. Так, в 40,9% случаев жертва была выбрана по ее внешнему виду, в 20% случаях — по совету друзей и знакомых мошенника, в 39,1% — жертва была выбрана, исходя из личного опыта общения мошенника с людьми»⁷.

Вероятность совершения мошенничества резко повышается в силу того, что потерпевшие, будучи расположены к обману со стороны других лиц либо к заблуждению, обладают пониженной реакцией к самозащите, к защите от посягательств со стороны мошенников. Типичная жертва мошенничества — это человек, в высшей степени наделенный потребностью жить с верой в людей. Это похвальная в общем-то черта сопровождается отсутствием необходимой критичности к сомнительным и подозрительным начинаниям и предложениям.

Жертвой мошенничества чаще всего бывает человек, у которого чрезвычайно выражена зависимость в принятии любых решений от позиций, мнений, точек зрения других людей и внешних обстоятельств.

Чаще, чем принято считать, для совершения мошенничества используется такое сильное оружие, как гипноз. А если быть точным, то каждый третий аферист в стране использует для обмана такое мощное оружие, как гипноз⁸. Наверное, всем известны истории о девушках, которые, встретив на улице некую женщину, для снятия порчи и сглаза отдавали ей

деньги, драгоценности, одежду. Некоторые жертвы остаются в состоянии транса по 3—5 дней.

Часто звучит вопрос: можно ли противостоять постороннему волевому воздействию со стороны мошенников? В принципе, это возможно. Очень небольшое количество гипнотизеров могут лишь раз посмотреть в глаза человеку, чтобы тот мгновенно подчинился его воле. Конечно, любой гипнотизер обладает огромной силой воли, а внушение — это врожденная способность. Но только некоторые люди действительно обладают таким даром.

Есть специальные методики, которые применяют мошенники.

Любое общение между людьми — это внушение. И главное для мошенника — внушить клиенту, что тот воспринимает информацию без скептицизма. Так человеку можно внушить что угодно.

Первая заповедь любого мошенника — максимально быстро вызвать у жертвы доверие к себе, сделать ее уязвимой. Мошенник всегда выбирает того, кто наиболее подвержен внушению. Как правило, это подростки, девушки или молодые женщины. Психика у подростков еще не сформирована, а девушки и женщины, обладая высокой эмоциональностью, более восприимчивы к внушению, чем мужчины.

Вот одна из наиболее распространенных методик подстройки под «клиента», в том или ином виде все эти рекомендации описаны в многочисленных пособиях и руководствах.

Представьте себе, что на улице к вам обращается человек с просьбой указать нужный адрес. Вы объясняете путь. Незнакомец вас благодарит, просит назвать имя и «искренне» удивляется. Оказывается, у вас имена одинаковые. Наверняка, услышав свое имя, вы начнете на подсознательном уровне больше доверять своему собеседнику.

Далее — подстройка под дыхание. Можете проверить на собственном опыте. Если вы будете дышать в такт с собеседником и вести беседу в том же темпе, то скорее добьетесь доверия.

После приходит очередь отзеркаливания. Мошенник повторяет позу жертвы, копирует жестикуляцию. Это заставляет жертву как бы видеть себя со стороны.

Человек более поддается гипнозу в состоянии шока, мошенники часто так пугают порчей или неотвратимой смертью близкого человека. Предлагается единственный путь к спасению и очищению — как правило, речь идет о выплате крупной суммы денег или передаче мошеннику денег, драгоценностей и т. д.

Метод, который очень любят торговые агенты и мошенники, — перезагрузка. Если к человеку подходят несколько аферистов и наперебой делают ему очень выгодные коммерческие предложения, то через некоторое время человек как бы «отключается». Человеческая психика устроена таким образом, что не может долго выдерживать такого напора. Монотонное бормотание погружает человека в транс. В итоге он может вполне добровольно отдать деньги.

Гипнотизеры мастерски играют на добрых чувствах обычных людей. Если вы не в состоянии не податься просящему, дайте какую-нибудь мелочь (для этих целей держите немного денег в отдельном кармане) и быстро удаляйтесь. Очень легко поддаются внушению и люди, находящиеся в состоянии посттравматического стресса⁹.

Исследования, проведенные различными авторами в данной области, убеждают в том, что многие из лиц, ставших жертвами мошенников, сами обладали чертами, резко повышающими их виктимологические свойства.

В 23,3% случаев мошенничество было совершено в отношении знакомых, в 76,7% случаях жертвой оказались незнакомые для мошенника лица.

Среди потерпевших от мошенничества 28,0% составляют мужчины и 72,0% женщины, которые, как правило, обладают повышенной доверчивостью. Именно знание об указанных свойствах тех или иных людей зачастую побуждает мошенника на обман или на злоупотребление доверием.

Потерпевшие от мошенничества отличаются высоким образовательным уровнем, лица с высшим образованием составляют 14,0%, с незаконченным высшим — 5,0%, средним — 18,0%, неполным средним — 43,0%, начальным — 18,0%, без образования — 2,0%.

Именно женщины — основная масса потерпевших от мошенничества, заключающегося в продаже поддельных золотых вещей и драгоценных камней, воровстве, то есть преступлениях, совершаемых мошенниками, работающими исключительно на незнакомую жертву. Имеет определенное значение и семейное положение женщин, поскольку в ряде мошенничеств преступниками использовались такие интересы женщин, как удержание мужа или его возврат, привораживание жениха и так далее¹⁰.

По виктимологическим свойствам поведения можно выделить три категории людей, которые в принципе могут ока-



заться жертвой мошеннического воздействия:

1) виктимно нейтральные, однако обладающие повышенным чувством доверчивости;

2) аморально виктимные, обладающие повышенным чувством зависимости от окружающих их людей;

3) преступно виктимные, обладающие высокой степенью стремления к аферам¹¹.

Делая вывод, отметим, что в проблеме виктимности вопрос о криминологических и уголовно-правовых ролях потерпевших при мошенничестве занимает особое место. Объясняется это тем, что жертвы при совершении этого вида преступлений зачастую отличаются повышенной эмоциональностью, неудовлетворенностью, самонадеянностью и легкомыслием, следствием которых является чрезмерно обостренная и в то же время навязчивая коммуникативность, нередко по отношению ко всякого рода аферистам и стяжателям. Говоря о специфике природы и сущности виктимности при мошенничестве, нельзя не отметить специфику криминогенной ситуации корыстного характера, при наличии которой совершается конкретный мошеннический акт.

Наибольшее значение виктимологической профилактики проявляется в сфере специально-криминологического предупреждения преступлений, которое непосредственно направлено на решение профилактических задач. Виктимологическую профилактику можно рассматривать как самостоятельное направление криминологической профилактики преступлений.

Меры виктимологического предупреждения мошенничества можно классифицировать на:

1) технические и организационные;

2) информационные и воспитательно-го характера.

К первой группе следует отнести создание информационной базы, т. е. полной и единой системы учета жертв преступлений в государственной отчетности правоохранительных органов. Следующей мерой должна явиться организация общественных центров правовой и психологической помощи, особенно жертвам таких видов «психологического» мошенничества, как привораживание, нанесение сглаза, порчи и проч.

Применительно ко второй группе мер основное бремя информационного обеспечения виктимологического аспекта профилактики мошенничества несут СМИ. Они могут дать информацию о способах действий преступников, рекомендациях об элементарных правилах предосторожности в тех или иных жизненных ситуациях. Такая информация повышала бы бдительность граждан, способствовала бы критическому отношению граждан к своим собственным поступкам, к своей неосмотрительности, неосторожности и поведению лиц, с которыми они вступают в контакты. Важно проводить разъяснительную работу среди лиц, участвующих в азартных играх, чтобы они не стали жертвами мошенников.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что виктимологические исследования о личности и поведении потерпевшего имеют не только теоретико-познавательное, но и важное практическое значение. В своей массе они смогут выступить в качестве предпосылки для организации профилактических мер борьбы с правонарушителями для выработки оперативных и более эффективных способов защиты потенциальных жертв тех или иных преступных посягательств, а также совершенствования методов раскрытия совершенных преступлений.



Примечания

¹ Официальный сайт МВД РФ. Статистика за 2008—2009 гг.

² Аферы в кредитно-финансовой сфере. Меры предупреждения и борьбы / Гамза В, Ткачук И. — М., 2007.

³ Криминология : учебное пособие / под ред. Н. Ф. Кузнецовой. — М. : Проспект, 2007. — С. 83.

⁴ Алиева Д. Н. Мошенничество: уголовно-правовой и криминологический анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. — М. : РГБ, 2005.

⁵ Алиева Д. Н. Указ. соч.

⁶ Минская В. С. Криминологическое и уголовно-правовое значение поведения потерпевших // Вопросы борьбы с преступностью. — М., 1972. — С. 12.

⁷ Лесняк В. И. Мошенничество : криминологические аспекты. — Екатеринбург, 2001. — С. 28.

⁸ Как не попасть в ловушки мошенников // Библиотечка «Российской Газеты» — Выпуск № 1, 2008. — С. 13—16.

⁹ Там же.

¹⁰ Алиева Д. Н. Указ. соч.

¹¹ Криминология : учебник / под ред. В. Н. Кудрявцева, В. Е. Эминова. — М. : Юрист, 2006. — С. 205.

Е. Х. Аскарлов

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, СМЯГЧАЮЩИЕ УГОЛОВНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И НАКАЗАНИЕ В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

E. Kh. Askarov

CIRCUMSTANCES ATTENUATING THE CRIMINAL RESPONSIBILITY AND PUNISHMENT ACCORDING TO THE CRIMINAL LAW OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND THE RUSSIAN FEDERATION

Автор делает попытку сравнительного анализа норм об обстоятельствах, смягчающих уголовную ответственность и наказание, с позиции их содержания и формы закрепления в уголовных кодексах Казахстана и России.

Ключевые слова: смягчающие обстоятельства, уголовная ответственность, наказание, анализ норм уголовного права.

Институт обстоятельств, смягчающих уголовную ответственность и наказание, признаваем уголовным законодательством как Республики Казахстан, так и Российской Федерации. Свое закрепление он получил в статьях Общей части уголовного права обоих государств, соответственно, в ст. 53 Уголовного кодекса Республики Казахстан и ст. 61 Уголовного Кодекса Российской Федерации¹. При этом виды обстоятельств, смягчающих уголовную ответственность и наказание, в уголовных кодексах РК и РФ абсолютно идентичны, что и неудивительно, если учесть, что при создании отечественного уголовного закона за основу брался Уголовный кодекс РФ 1996 года. Этот факт никогда никем не скрывался и не отрицался и даже находил свое подтверждение в словах многих известных казахстанских ученых-правоведов, принимавших в свое время участие в разработке нового уголовного закона страны². Однако наряду с общей схожестью норм уголовного права Казахстана и России относительно смягчающих обстоятельств присутствуют и отличия, одним из которых является разная формулировка самого названия данного института закрепленная в уголовных законах РК и РФ. Так, ст. 53 Уголовного кодекса РК звучит как «Обстоятельства, смягчающие уголовную ответственность и наказание», а соответствующая ей

ст. 61 Уголовного кодекса РФ называется «Обстоятельства, смягчающие наказание». Существенно ли это отличие? Ответ на этот вопрос находится в соотношении понятий «уголовная ответственность» и «наказание».

Разграничение уголовной ответственности и наказания прослеживается в уголовных кодексах РК и РФ, однако существенным недостатком является то, что законодательно не раскрывается определение уголовной ответственности, ее сути и целей. Тем не менее рассматриваемый термин используется в различных нормах как общей, так и особенной части уголовного закона. В связи с этим разумным будет согласиться с мнением некоторых ученых, таких, например, как Б. В. Здравомыслов, Ю. А. Красиков, в том, что необходимо в уголовный закон ввести дефиниции об уголовной ответственности³. На помощь в данном случае приходит уголовно-правовая доктрина, которая определяет уголовную ответственность как обязанность лица, совершившего преступление, претерпевать меры государственного принуждения⁴.

С определением наказания дело обстоит гораздо лучше. Действующие уголовные кодексы Казахстана и России законодательно формулируют указанную дефиницию (ст. 38 УК РК и ст. 43 УК РФ). В них, слово в слово, сказано: «Наказание — мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда. Наказание применяется к лицу, признанному

Е. Х. Аскарлов,
магистрант Костанайского государственного университета.





виновным в совершении преступления, и заключается в предусмотренных настоящим Кодексом лишении или ограничении прав и свобод этого лица».

Таким образом, если уголовная ответственность — это устанавливаемая законом обязанность лица претерпевать различного рода меры государственного принуждения, то наказание — это одна из таких мер (наиболее жесткая). То есть наказание — всего лишь этап уголовной ответственности. Лицо может нести уголовную ответственность без наказания, но не наоборот, что выявляет существенную разницу рассматриваемых понятий.

Поэтому до сих пор в доктрине уголовного права дискуссионным является вопрос о том, какое наименование лучше всего отражает специфику смягчающих обстоятельств. Так некоторые авторы вообще называют их обстоятельствами, смягчающими вину⁵. И. И. Карпец говорит об обстоятельствах смягчающих общественную опасность деяния⁶. Однако большинство авторов все же использует понятие «обстоятельства, смягчающие наказание», обосновывая это тем, что о правовой природе явления можно судить по месту его расположения в законе. В уголовных кодексах Казахстана и России нормы о смягчающих обстоятельствах содержатся в главе, посвященной общим началам назначения наказания. Следовательно, законодатель придает им целевое назначение критерия индивидуализации наказания на стадии избрания меры наказания лицу, привлеченному к уголовной ответственности. Именно поэтому в комментарии к Уголовному кодексу Российской Федерации С. В. Бородин особенно отмечает, что в ст. 61 «речь идет об обстоятельствах, смягчающих наказание, а не об обстоятельствах, смягчающих ответственность»⁷. Более того, по мнению Г. П. Новоселова, «уголовная ответственность не может быть большей или меньшей, она либо существует, либо отсутствует»⁸.

Однако значение исследуемых обстоятельств не ограничивается только сферой назначения наказания, в ряде случаев наличие определенной совокупности смягчающих обстоятельств может служить основанием освобождения лица от уголовной ответственности. Но при этом следует обратить внимание и на то, что в этом случае уголовная ответственность не смягчается, а полностью исключается.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что исходя из неопределенности и продолжающейся дискуссионности данного вопроса в доктрине уголовного

права позиция казахстанского законодателя является более компромиссной по сравнению с позицией российского законодателя.

В целом, как уже отмечалось выше, нормы уголовных кодексов Республики Казахстан и Российской Федерации об обстоятельствах, смягчающих уголовную ответственность и наказание, схожи по своему содержанию и закрепляют в ч. 1 ст. 53 УК РК и ч. 1 ст. 61 УК РФ десять основных видов таких обстоятельств. Одинаково и наличие в части второй ст. 53 УК РК и ст. 61 УК РФ оговорки о том, что при назначении наказания могут учитываться в качестве смягчающих и обстоятельства, не предусмотренные частью первой соответствующих статей уголовных законов Казахстана и России. Это означает, что перечень данных обстоятельств не является исчерпывающим и дает возможность суду на свое усмотрение признать в качестве смягчающих и иные обстоятельства. Судебная практика признает в качестве таковых преклонный возраст, наличие государственных наград, состояние здоровья, безупречное поведение в прошлом и т. д.⁹ Идентичны нормы и ч. 3 ст. 53 УК РК и ст. 61 УК РФ, которые предусматривают, что если смягчающее обстоятельство указано в статье особенной части уголовного кодекса в качестве признака преступления, то оно само по себе не может повторно учитываться при назначении наказания.

В ч. 4 ст. 53 УК РК указано, что при наличии таких смягчающих обстоятельств, как оказание медицинской и иной помощи потерпевшему непосредственно после совершения преступления, добровольное возмещение имущественного ущерба и морального вреда, совершение иных действий, направленных на заглаживание вреда, причиненного преступлением, а также чистосердечное раскаяние, явка с повинной, активное содействие раскрытию преступления, изобличению других соучастников преступления и розыску имущества, добытого в результате преступления, наряду с отсутствием отягчающих обстоятельств суд ограничен при назначении наказания. Так, при наличии всей совокупности указанных обстоятельств, срок и размер наказания не может превышать трех четвертей максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей особенной части уголовного кодекса. Абсолютно то же самое в Уголовном кодексе Российской Федерации выделено в отдельную

62 статью «Назначение наказания при наличии смягчающих обстоятельств». Это еще раз подтверждает, что различие норм об обстоятельствах, смягчающих уголовную ответственность и наказание,

в уголовных законах Казахстана и России носит чисто формальный характер и заключается лишь в порядке и виде их расположения в уголовных кодексах обеих стран.

Примечания

¹ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года.

² Балтабаев К. Ж. Исторические и политико-правовые предпосылки принятия Уголовного кодекса Республики Казахстан // Мат-лы международной конференции «Уголовному кодексу Республики Казахстан — 10 лет». — Астана, 2008.

³ Здравомыслов Б. В., Красиков Ю. А. Уголовное право. Общая часть. — М., 1994.

⁴ Рясов А. И. Соотношение понятий «уголовная ответственность» и «наказание» в теории права. — Ставрополь : СевКав ГТУ, 2004.

⁵ Кругликов Л. Л. Смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства в уголовном праве (Вопросы теории). — Воронеж, 1985.

⁶ Карпец И. И. Обстоятельства, смягчающие общественную опасность деяния. — М., 1992.

⁷ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. проф., д. ю. н. А. В. Наумова. — М., 1997.

⁸ Мясников О. А. Сущность и правовая природа смягчающих и отягчающих наказание обстоятельств // Правоведение. — 2003. — № 2. — С. 117—124.

⁹ Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан (Общая часть) / под ред. д. ю. н. И. И. Рогова, д. ю. н. Г. И. Баймурзина. — Алматы, 1999.





ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Д. В. Лоренц

ПРОБЛЕМЫ ОБОСНОВАНИЯ ПОСЕССОРНОЙ ЗАЩИТЫ

D. V. Lorents

ISSUES OF FOUNDATION FOR DEFENSE OF POSSESSIONS

В теории владения и владельческой защиты наиболее важным вопросом является следующее: почему владение должно защищаться законом независимо от наличия титула на вещь посредством посессорного (владельческого) иска¹.

Относительно природы владельческого иска интересны рассуждения дореволюционного цивилиста И. А. Покровского. «Всякий фактический владелец может требовать от суда защиты своего владения, и притом не на том основании, что он имеет право на это владение, а просто на том, что он владеет или владел. Защиты своего владения может требовать не только законный, но и владелец явно неправомерный — тот, кто силой... или тайной похитил чужую вещь. Конечно, если такое владение нарушает чьи-либо права... собственник ... может предъявить иск о возвращении вещи на основании своего права собственности. Конечно, если завладение совершилось в форме уголовного преступления, виновник будет привлечен к уголовной ответственности. Но пока ни того, ни другого нет, даже неправомерный владелец может требовать своей охраны от посторонних посягательств, даже от посягательств со стороны собственника... Такое положение вещей не может не вызывать недоумение: кажется, что право, защищая даже владение незаконное, тем самым идет против своей собственной основной задачи — охранять закон и правопорядок, что оно подрывает под самим собой почву и утверждает то, что должно было отрицать»². Неудивительно поэтому, что для объяснения этого явления в науке гражданского права возникли раз-

нообразные теории об основании защиты владения. Каждая из этих теорий пытается по-своему установить тот общий принцип, которым определяется защита фактического господства.

Существующие концепции, объясняющие смысл юридической защиты факта владения, социальных мотивов, побудивших законодательство такую защиту предусмотреть, подразделяются в цивилистике на теории абсолютные и относительные.

Абсолютные теории (Пухта, Брунс, Ганс и др.) пытались обнаружить мотивы защиты владения в нем самом и вывести необходимые основания из его собственной сущности. Отмечалось, что обладание вещью опирается на волю обладателя (субъективная воля) и превращается из факта в право, как только оно получает всеобщую санкцию (объективная воля). Если объективный момент соединен с субъективным, налицо право собственности, а когда присутствует только субъективный момент, появляется лишь владение. Но субъективный момент должен защищаться и в обособленном виде, так как чистая воля сама по себе заслуживает защиты во всех случаях, кроме явного её несоответствия общей воле (например, при краже или разбое)³.

Относительные теории отвергали идею личной воли, ссылаясь на то, что владельческая защита ставится на службу даже противоречащему общей воле неправомерному владению, когда его пытаются упразднить самоуправным способом. Причины наличия института защиты владения необходимо искать не в границах владения, а среди факторов, находящихся за его пределами. Среди представителей относительной теории выделяют следующие позиции.

1) Теория Р. Иеринга сводится к следующему. Совпадение в одном лице и

150

Уголовное и гражданское
судопроизводство



Д. В. Лоренц,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Южно-Уральского государственного университета.

собственника и владельца встречается в жизни настолько часто, что можно предположить, что владелец вещи является её собственником. Обеспечение беспрепятственного осуществления права собственности и его эффективной охраны — вот в чем суть защиты владения. Те случаи, когда правопорядок предоставляет защиту незаконному владению, Иеринг предлагал рассматривать как «неизбежное зло», которое оправдывается несравненно более значимым положительным эффектом от облегченной защиты владения как внешней видимости права собственности⁴. Есть и другие цивилисты, которые считают, что судебная защита владения стала вспомогательным институтом судебной защиты права собственности⁵. Некоторые авторы полагают, что сущность и назначение владельческой защиты заключаются именно в создании упрощенного способа защиты любых прав, а не только права собственности⁶.

Неправильность данной теории Иеринга виделась И. А. Покровскому в том, что необъяснимым осталось предоставление владельческой защиты фактическому владельцу против собственника; кроме того, существует ситуация, когда защите подлежит владение, заведомо для правопорядка не совпадающее с собственностью.

2) Более правильной И. А. Покровский считал теорию гражданского мира, предложенную Эндеманном, в основе которой лежит идея о необходимости сохранять общественное спокойствие в виде сложившегося порядка отношения лиц к вещам. Вместе с тем И. А. Покровский полагал, что для обоснования идеи владельческой защиты недостаточно раскрытия одной лишь полицейской ее стороны. «В институте защиты владения, — считал И. А. Покровский, — дело идет не о собственности и вообще не о том или ином имущественном праве, а о начале гораздо более высоком и идеальном — насаждении уважения к человеческой личности как таковой». С этой точки зрения защита незаконного владения, понимаемая Иерингом как зло, И. А. Покровским рассматривается как наивысшее торжество принципа уважения к человеческой личности⁷.

Ф. К. фон Савиньи высказывал близкие взгляды относительно того, что за-

щита владения связана с защитой личности от деликта⁸. Против этого воззрения возражают, что посягательство на владение не всегда связано с посягательством на владельца, поскольку утрата владения возможна и ненасильственным путем, например, посредством тайного хищения.

С вопросом самоуправного поведения связана точка зрения, обосновывающая причины возникновения владельческой защиты именно в римском праве. Со временем владение, переходя из поколения в поколение, концентрируется в руках немногих крупных землевладельцев и постепенно превращается в латифундии. Этот процесс приводил к обнищанию крестьян, что вызывало с их стороны стремление самоуправно перераспределить владение землями. Преторы, препятствуя переделу земель, стали вводить владельческие интердикты для защиты фактического владения, не допуская при этом даже ссылки на право при посессорном процессе, поскольку владельцы крупных земельных наделов действительно не имели права на них. Таким образом, фактическому положению было дано юридическое обоснование⁹.

Как верно указывает В. М. Хвостов, все теории содержат долю правды, в пользу защиты владения говорят все приведенные соображения¹⁰. Мы разделяем также и позицию А. В. Коновалова, что философией права и цивилистической наукой разработаны три варианта обоснования защиты владения: 1) естественно-правовой как охрана проявляемых во владении сущностных свойств человеческой личности; 2) публично-правовой как охрана интересов общественного мира и правопорядка;

3) частно-правовой как взаимосвязь защищаемого в посессорном порядке фактического владения с владением как правомочием права собственности и иными видами законного владения в целях облегчения их правовой охраны и усовершенствования гражданского оборота. Обоснование защиты владения имеет комплексную, триединую природу (естественного, публичного и частного права) и споры о преобладании любого из выше указанных подходов лишены практического смысла¹¹.

Примечания

¹ Васильковский Е. В. Учебник русского гражданского права. — М., 2002. — С. 213.

² Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 186.



³ *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «Хозяйственного права» // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». Классика российской цивилистики. 2005.

⁴ *Коновалов А. В.* Владение и владельческая защита в гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 1999. — С. 92.

⁵ *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. — М., 1995. — С. 153; *Муромцев С. А.* Гражданское право Древнего Рима. — М., 2002. — С. 435; *Братусь М. Б.* Вещно-правовые способы защиты права собственности и владения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 45; *Бочкарев Ю. А.* Защита владения и права владения в гражданском праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2007. — С. 7, 14.

⁶ *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность. — М., 1948. — С. 568, 572; *Дождев Д. В.* Основания защиты владения в римском праве. — М., 1996. — С. 5.

⁷ *Покровский И. А.* Указ. соч. — С. 228—229.

⁸ *Иоффе О. С.* Указ. соч.

⁹ *Подопригора А. А.* Основы римского гражданского права. — Киев, 1990. — С. 119—120.

¹⁰ *Хвостов В. М.* Система римского права. — М., 1996. — С. 276.

¹¹ *Коновалов А. В.* Владение и владельческая защита в гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 1999. — С. 97—98.



Е. Е. Кузнецова

ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ ПРИМЕНЕНИЮ ПРИ РАССМОТРЕНИИ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С УСТУПКОЙ ДОЛИ В УСТАВНОМ КАПИТАЛЕ ОБЩЕСТВА С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ

Е. Е. Kuznetsova

LEGAL NORMS TO BE USED FOR HEARING THE DISPUTES CONNECTED WITH TRANSFER OF SHARE IN THE AUTHORIZED CAPITAL OF LIMITED LIABILITY COMPANY

В практике арбитражных судов возникает проблема определения подлежащих применению норм права при разрешении споров, связанных с неисполнением возникшей из договора возмездной уступки доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью обязанности по оплате доли.

Согласно п. 1 ст. 21 Федерального закона от 08 декабря 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹ участник общества вправе продать или иным образом осуществить отчуждение своей доли или части доли в уставном капитале общества одному или нескольким участникам данного общества либо третьим лицам.

Предусматривая право участника общества распоряжаться принадлежащей ему долей в форме совершения различных сделок, названный закон не устанавливает существенных условий таких сделок, не регулирует порядок исполнения обязанностей их сторонами и последствия их неисполнения. В связи с этим суды при рассмотрении споров, возникших в связи с возмездным отчуждением доли, на основании аналогии закона обращаются к положениям части второй Гражданского кодекса Российской Федерации², определяющего права и обязанности сторон договора купли-продажи³.

Между тем применение норм Гражданского кодекса о купле-продаже недопустимо к отношениям по передаче прав на долю в уставном капитале, поскольку доля не является вещью в смысле положений законодательства об указанном виде обязательств.

Е. Е. Кузнецова,
помощник судьи Федерального арбитражного суда Уральского округа.

В силу п. 1 ст. 455, ст. 128 Гражданского кодекса предметом договора купли-продажи являются вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

Поскольку продажа имущественных прав по сути представляет собой их возмездную уступку, при определении признаков прав, которые могут являться предметом купли-продажи, мы обратимся также к положениям Гражданского кодекса о цессии.

Имущественное право может стать предметом договора купли-продажи в случае, если оно возникло из гражданско-правового обязательства⁴, носит имущественный характер⁵, не предполагает наличия неразрывно связанных с правом требования обязанностей, отдельно от которых передача права требования невозможна, и не требует получения согласия других лиц на переход прав к приобретателю.

Права, возникающие у участника общества в связи с приобретением доли в уставном капитале, не отвечают перечисленным признакам.

Права участника, несмотря на то, что они предоставляют определенные права требования к обществу, нельзя отнести к правам, возникающим из обязательства в смысле ст. 8, 307 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку они рождаются не из гражданско-правового обязательства, предполагающего обязанность передать имущество, выполнить работы, возместить причиненный вред и т. д. Возникновение у лиц, владеющих

153

Уголовное и гражданское
судопроизводство





долей, предусмотренных Законом об ООО прав является результатом действий учредителей по созданию юридического лица и выполнения ими условий, необходимых для возникновения прав требования по отношению к обществу (прежде всего, по полной оплате доли, позволяющей принимать участие в управлении обществом и распределении полученной им прибыли). Таким образом, права участника по отношению к обществу не связаны с существованием обязательства как такового, а обусловлены особой правовой природой взаимосвязи между обществом и его участниками.

Права участника общества нельзя признать исключительно имущественными, поскольку владение долей в уставном капитале предполагает наделение участника как имущественными, так и неимущественными правами по отношению к обществу. К имущественным правам относятся право на получение части прибыли; право на получение соответствующей размеру доли части имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, или его стоимости. К предоставляемым участникам общества неимущественным правам можно отнести право на участие в управлении делами общества; право на получение информации об его деятельности. Отчуждение имущественных прав, возникающих из владения долей, отдельно от неимущественных прав, невозможно, поскольку и те, и другие связаны с фактом владения лицом долей.

Из положений параграфа 1 гл. 24 Гражданского кодекса следует, что уступке подлежат лишь имущественные права, не обремененные сопутствующими им обязанностями. Реализация таких прав не предполагает выполнение кредитором каких-либо действий в пользу должника. Предусмотренное ст. 386 указанного кодекса право должника выдвигать против нового кредитора возражения, которые он имел против первоначального кредитора, не означает, что законодатель поставил возможность реализации новым кредитором его прав в зависимость от исполнения определенной обязанности в пользу должника. Данное положение кодекса позволяет должнику влиять на объем переданного имущественного права, однако не означает наличие у должника права потребовать исполнения в свою пользу какой-либо обязанности.

В то же время владение долей является основанием для возникновения у участника общества не только прав, но и обязанностей как перед обществом, так и перед его участниками. Общество вправе

требовать от участника полной оплаты доли в уставном капитале, внесения дополнительных вкладов по решению общего собрания участников, исполнения дополнительных обязанностей, возложенных в соответствии с уставом; участники общества вправе требовать соблюдения их преимущественного права приобретения отчуждаемой доли.

По общему правилу⁶ права участника могут возникнуть у приобретателя доли только при условии получения согласия на его участие в обществе от других участников. Получение согласия подразумевает под собой процедуру реализации участниками общества преимущественного права приобретения доли, отказ от которого можно рассматривать как допущение участниками возможности включения в их состав нового лица, то есть как форму согласия на участие приобретателя доли в обществе.

Вместе с тем положения Гражданского кодекса, посвященные как купле-продаже, так и цессии, не устанавливают специальных процедур, соблюдение которых является условием возникновения у кредитора имущественных прав.

Действующим законодательством в отношении некоторых объектов, которые могут быть предметом купли-продажи, также установлены требования о соблюдении специальных процедур, позволяющих приобрести право на такие объекты. Однако указанное обстоятельство не является основанием для отнесения доли к числу вещей особого вида. Например, недопустима аналогия с продажей ограниченно оборотоспособных вещей, поскольку специфика перехода прав на такие вещи обусловлена, прежде всего, специальным порядком приобретения статуса лица, которому разрешено быть стороной договора. Особенность же перехода права на долю связана с установленным законодателем принципом сохранения определенного состава участников общества, обусловленным фидуциарным характером отношений между ними.

В связи с тем, что владение долей является основанием для возникновения у участника как прав, так и обязанностей, носящих имущественный и неимущественный характер, а разделение таких прав и обязанностей при уступке доли невозможно, применение положений Гражданского кодекса о купле-продаже к договору возмездной уступки доли недопустимо, поскольку права, возникающие из владения долей, не отвечают признакам тех прав, которые могут быть предметом купли-продажи.

В подтверждение данного вывода можно привести сделанную законодателем в п. 4 ст. 454 Гражданского кодекса оговорку, в силу которой применение норм данного кодекса о купле-продаже к отношениям по продаже имущественных прав возможно в случае, если иное не вытекает из содержания и характера этих прав.

Применяя при рассмотрении исков о взыскании стоимости доли положения законодательства о купле-продаже, суды ориентируются на допускаемую Законом об ООО возможность продажи доли (п. 1 ст. 21). Вместе с тем указание в законе на распоряжение долей в форме продажи скорее связано с закреплением права на ее возмездное отчуждение, нежели со стремлением законодателя свести возникающие из владения долей правомочия к совокупности обычных имущественных прав, которые могут быть признаны вещью в смысле ст. 128 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Взаимные обязательственные права и обязанности общества и его участников обусловлены их особой правовой природой, предполагающей необходимость правовой регламентации порядка перехода прав участника применительно к определению условий сделок с долями в уставном капитале. Однако в связи с отсутствием в настоящее время необходимых правовых норм не следует необоснованно обращаться к положениям законодательства, регламентирующим порядок совершения сделок с объектами гражданских прав, не обладающими

признаками, которые присущи правам, вытекающим из владения долей. Учитывая то, что регламентация отношений участников гражданского оборота носит диспозитивный характер, законодатель не может и не должен регламентировать условия всех совершаемых с объектами гражданских прав сделок. Условия продажи могут быть определены сторонами договора самостоятельно. В связи с этим рассмотрение споров, связанных с неисполнением обязанностей сторон сделок, условия и порядок исполнения которых не определены законом, возможно на основании общих принципов законодательного регулирования спорных отношений.

В описанной ситуации в качестве допустимого способа разрешения данной проблемы можно предложить на основании условий договора определить ключевые обязанности сторон, которые, как правило, заключаются в обязанности по передаче прав на долю и уплате за нее определенной денежной суммы, и применить положения ст. 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепляющей основополагающий принцип надлежащего исполнения обязательств.

Установив неисполнение стороной договора обязанности по оплате уступленной доли, суд, руководствуясь названной нормой, может с учетом обстоятельств дела указать на возникновение у ответчика обязанности оплатить долю и необходимость ее исполнения, определив размер подлежащей уплате денежной суммы.

Примечания

¹ Далее — Закон об ООО.

² Далее — Гражданский кодекс.

³ Постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 26.12.2003 по делу № КГ-А40/10661-03, от 13 июня 2007 по делу № КГ-А40/5147-07, от 07.09.2007 по делу № КГ-А40/8889-07, Федерального арбитражного суда Уральского округа от 02.12.2004 по делу № Ф09-4014/2004-ГК, от 28.02.2006 по делу № Ф09-948/06-С3, от 07.06.2006 по делу № Ф09-4608/06-С5, от 04.02.2009 по делу № Ф09-69/09-С4, Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.07.2004 по делу № А42-9694/03-7.

⁴ П. 1 ст. 382 Гражданского кодекса.

⁵ П. 4 ст. 454 Гражданского кодекса.

⁶ П. 2, 4 ст. 21 Закона об ООО.





ПРОБЛЕМЫ И СУЖДЕНИЯ

А. Б. Бекмагамбетов, Е. Б. Жмурова

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ ИЗ ОПЫТА ЮРИДИЧЕСКОЙ КЛИНИКИ ПРИ ВУЗЕ

A. B. Bekmagambetov, E. B. Zhmurova

SOME ISSUES OF EXERCISING OF RIGHT TO COMPETENT LEGAL ASSISTANCE BY EXPERIENCE OF LAW CLINIC AT THE HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION

Закрепленные в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ и ч. 3 ст. 13 Конституции РК нормы, согласно которым каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, означает конституционную обязанность государства обеспечить каждому желающему необходимый уровень любого из видов предоставляемой юридической помощи в любой сфере деятельности, где возникает необходимость в такой помощи. Эти же нормы содержат положения о том, что в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Проблема оказания бесплатной правовой помощи широко обсуждается в современном мире. Высокая классовая дифференциация, различный уровень достатка населения, нестабильное экономическое положение — все это приводит к тому, что в обществе существуют слои населения, нуждающиеся в юридической помощи, но не способные оплачивать услуги адвокатов, защитников и консультантов¹.

В русле проходящих реформ по модернизации демократических процедур в казахстанском обществе особое звучание имеет универсальное правовое положение о приоритете прав и свобод граждан, что должно обеспечиваться в государстве за счет развитой системы их реализации

А. Б. Бекмагамбетов,
к. ю. н. зав., кафедрой права Костанайского филиала ГОУ ВПО «ЧелГУ».

Е. Б. Жмурова,
преподаватель кафедры права Костанайского филиала ГОУ ВПО «ЧелГУ».

и защиты, в том числе за счет оказания бесплатной правовой помощи.

В связи с этим одним из примеров оказания правовой помощи является деятельность таких институтов гражданского общества, как общественные приемные при политических партиях и юридические клиники при вузах². Несмотря на наличие схожих признаков, в настоящей публикации речь будет вестись лишь о юридических клиниках.

Юридическая клиника на базе нашего учебного заведения ведет отсчет своей деятельности с 2003 года и сегодня обладает определенной популярностью среди населения. В своей деятельности юридическая клиника руководствуется нормативными документами ЧелГУ, положением о практике студентов, Положением о юридической клинике, приказами и распоряжениями директора образовательного учреждения.

Одной из основополагающих функций является оказание бесплатной юридической помощи социально незащищенным слоям населения. Бесплатное оказание юридических услуг малоимущим слоям населения должно помочь студентам осознать социальную роль юридической профессии в обществе.

Студенты и преподаватели неоднократно производили защиту интересов граждан, обратившихся в юридическую клинику, в суде. В частности, была оказана правовая помощь в составлении исковых заявлений по возврату долга, истребовании имущества из чужого незаконного владения, установлении отцовства, восстановлении на работе.

156

Проблемы
и суждения



Но в ходе работы юридической клиники возникали и довольно трудные ситуации при решении тех или иных проблем посетителей. Как и любая правоприменительная деятельность, работа в юридической клинике дает богатую эмпирическую базу, поскольку на деле выявляет латентные виды нарушений прав граждан из социально уязвимых слоев, пробелы и противоречия в правовой базе, тем более что оказание бесплатной правовой помощи в контексте кризисных процессов становится остроактуальным вопросом.

Для подкрепления несколько реальных правоприменительных ситуаций.

Первая. Гражданин Е. работает распространителем товаров на Центральном рынке г. Костаная, ежемесячная заработная плата составляет 15 тыс. тенге, разведен, на иждивении имеет дочь 13 лет. Его знают все преподаватели и студенты, работающие в юридической клинике. Были составлены документы и даны устные консультации по вопросам задолженности по квартплате, по установлению срока исковой давности, по установлению отцовства.

У него имеется еще двое несовершеннолетних детей — 2 и 3 лет, которые в результате усыновления в данный момент проживают в США. В свое время он выдвигал иск к дому ребенка «Дельфин» о незаконном усыновлении детей иностранными гражданами, а сейчас обратился с просьбой о представлении его интересов в Верховном суде РК по возвращении его детей.

Поскольку юридическая клиника не располагает достаточными материальными средствами (этого не может быть по определению) для делегирования наших студентов или преподавателей в качестве представителей по данному делу в Верховный суд, пришлось отказать ему.

Второй пример. В юридическую клинику обратилась пенсионерка С. с просьбой разъяснить ей решение суда и помочь составить апелляционную жалобу. В 2009 г. она обратилась в суд г. Костаная с иском о возмещении ущерба в результате затопления ее квартиры соседями. В исковом заявлении была определена цена иска, в которую было включено: сумма, необходимая на ремонт квартиры в связи с заливом, подтверждаемая необходимыми документами; сумма морального ущерба в размере 50 тыс. тенге; сумма, в которую входили расходы по проезду в суд и копированию документов в суд.

В принятом по данному делу решении иск удовлетворен частично, только по сумме, необходимой для ремонта квар-

тиры. В сумме, которая составила расходы по проезду и копированию, отказано, в удовлетворении морального ущерба также отказано.

Пенсионерке С. было разъяснено решение суда и составлена апелляционная жалоба.

Третий пример. Также в качестве примера можно сказать о пенсионерке Чертыковцевой. Она обратилась в юридическую клинику еще в июне 2008 года по вопросу о проведении в ее квартире сантехнических работ работниками ПКСК. Проведенный личный осмотр квартиры подтвердил наличие аварийного состояния труб и другого сантехнического оборудования. В результате проведенной работы в сентябре 2008 г. работниками ПКСК была создана комиссия, которая обследовала квартиру и приняла решение о проведении сантехнических работ в ее квартире.

Четвертый пример. В юридическую клинику обращался пенсионер с разъяснением ему судебного решения, по которому он был лишен жилого помещения. После разъяснения ему судебного решения пенсионер обратился с вопросом: «А где мне теперь жить?».

Во всех вышеприведенных ситуациях, которые являются достаточно распространенными, очевидно существование ряда актуальных и злободневных проблем.

Во-первых, это проблема доступности квалифицированной юридической помощи, то есть реализации соответствующих конституционных норм.

Во-вторых, анализируя подобные ситуации, которых было немало и до пресловутого финансово-экономического кризиса, мы видим нарушение одного из основополагающих принципов — состязательности, то есть о равных возможностях сторон в подготовке доказательственной базы для защиты прав и интересов.

Права специалисты, которые полагают: «Недоступность правосудия в связи с материальным положением нарушает конституционный принцип состязательности. Лицо, желающее защитить свои нарушенные права, обладая правом на получение квалифицированной юридической помощи, не всегда имеет материальную возможность ее получить, так как расходы на юридическую помощь не возмещаются. Таким образом, отсутствует гарантия реальной защиты прав сторон в процессе»³.

Анализируя вышеприведенные примеры, на наш взгляд, представляется целесообразным:





— дополнить нормы ГПК РК об обязательном предоставлении бесплатных услуг адвоката в гражданском процессе малоимущим гражданам и пенсионерам;

— дополнить нормы ГК РК об определении размера суммы морального вреда по конкретным категориям гражданских дел;

— предусмотреть возможность выделения помещения в качестве общежития для проживания граждан, лишенных по тем или иным причинам жилого помещения.

Затронув тему лишения граждан жилого помещения, хотелось бы привести еще и следующий пример. Кредитные организации продолжают практику в счет исполнения залоговых обязательств выставлять жилое помещение на торги и тем самым лишают граждан жилого помещения.

В качестве примера можно привести еще один случай.

В юридическую клинику обратилась гражданка К., работающая в бюджетной сфере и получающая заработную плату в размере 20 тыс. тенге, разведенная, имеющая на иждивении дочь 18 лет, которая обучается в вузе на платной основе.

Будучи еще в браке, гражданкой К. и ее мужем был взят кредит. В качестве обеспечения обязательства по кредиту была предоставлена трехкомнатная квартира.

В результате невозможности осуществления выплат по кредитным обязательствам трехкомнатная квартира по договору мены была обменена на однокомнатную с доплатой в декабре 2008 г. и за счет доплаты погашена часть кредитных обязательств в размере 20 тыс. долларов США. Оставшаяся часть по кредитному договору в размере 16 тыс. долларов США возложена на однокомнатную квартиру, которая в данный момент принадлежит на праве собственности гражданке К., поскольку брак с мужем в декабре 2008 г. был расторгнут. Срок окончания выплат в кредитном договоре определен декабрем 2009 г.

На данный момент гражданка К. не в состоянии выплатить 16 тыс. долларов США, и банковская организация в обход вышеозначенного нормативного акта, запрещающего лишать граждан жилого помещения, прислала уведомление о необходимости гражданке К. ликвидировать задолженность по кредиту до 15.08.2009 г. В противном случае однокомнатная квартира после 15.08.2009 г. будет выставлена на торги и продана.

Была оказана бесплатная юридическая помощь, которая состояла в разъяснении положений гражданского законодательства и составлении письма в кредитную

организацию о предоставлении отсрочки по платежу. На сей момент банк рассмотрел письмо и предложил гражданке К. провести рефинансирование кредита путем пролонгации сроков договора и тем самым уменьшения размера ежемесячных выплат, но на более длительный срок.

Хотелось бы отметить еще и следующий момент, касающийся бесплатной юридической помощи. В юридическую клинику обратилась гражданка Б. с вопросом — каким образом производится раздел общего имущества супругов после развода. Гражданке Б. было разъяснено, что необходимо произвести оценку общего имущества и на основании данной оценки в судебном порядке будет произведен раздел общего имущества. У гражданки Б. после развода на иждивении находятся двое детей, бывший муж алиментные обязательства не исполняет и требует раздела имущества. На данный момент гражданка Б. очень стеснена в средствах и оплатить услуги оценки не может.

Анализируя данный случай, необходимо подчеркнуть, что одним из основополагающих принципов ГПК РК является принцип состязательности, которым определено, что стороны в гражданском процессе имеют равные права в предоставлении доказательств по делу, защите своих прав и интересов⁴. На данный момент малоимущие граждане такое право имеют, а возможности — нет. Поскольку, если в старом ГПК РК было закреплено право судьи о назначении необходимых экспертиз по делу и экспертизы проводились бесплатно, то сейчас проведение экспертиз проводится на платной основе. Тем самым нарушается вышеозначенный принцип состязательности, поскольку малоимущий гражданин не имеет возможности оплатить услуги экспертизы и в полной мере представить доказательства по делу.

На наш взгляд, в обеспечение принципа состязательности в гражданском процессе необходимо закрепить право проведения экспертизы на бесплатной основе для малообеспеченных граждан и пенсионеров.

Таким образом, опираясь на приведенные примеры, очевидно, что бесплатная юридическая помощь жизненно необходима малоимущим гражданам и пенсионерам.

Хотя в данной связи возникает вопрос о том, какие категории граждан относить к малоимущим?

Полезен для Казахстана опыт России, где возможность получения квалифициро-

ванной юридической помощи, том числе бесплатной, закреплена в Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁵. Согласно ст. 26 юридическая помощь бесплатно может быть оказана гражданам РФ, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, а также одиноко проживающим гражданам. В настоящее время величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам в целом по России устанавливается Правительством, в субъектах РФ — органами исполнительной власти субъектов. Кроме требования о малообеспеченности граждан, имеющих право на получение юридической помощи бесплатно, Закон об адвокатуре называет пять случаев оказания такой помощи отдельным категориям граждан. В казахстанском законодательстве нет четкого определения — каким категориям граждан должна быть предоставлена бесплатная юридическая помощь.

В этой связи, на наш взгляд, необходимо более четко определить в нормативно-правовых актах — каким именно гражданам должна предоставляться бесплатная юридическая помощь.

Таким образом, деятельность юридических клиник по оказанию бесплатной правовой помощи является социально полезной и занимает собой серьезную нишу, так как для отдельных отчаявшихся, разуверившихся граждан они порой являются чуть ли не единственной надеждой. Поэтому необходимо их деятельность продолжать.

Здесь сконцентрирован круг ежедневных вопросов, по которым обращаются граждане и это — дополнительный эмпирический материал, не всегда охваченный программными, стратегическими и иными плановыми и/или отчетно-аналитическими документами. Все это представляет собой «непаханую целину».

В этой связи представляется обоснованным и необходимым проведение научного анализа деятельности юридических клиник. Полученные результаты могут иметь не только теоретическое, но и прикладное значение для правоприменительной и правотворческой деятельности, способствуя при этом совершенствованию процесса реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь включая, бесплатную.

Примечания

¹ Эти и другие аспекты проблематики бесплатной правовой помощи обсуждались в ряде районов Костанайской области в рамках круглых столов «Совершенствование системы правовой помощи, оказываемой за счет республиканского бюджета», где принимали участие представители КФ ГОУ ВПО «ЧелГУ» в период 19—21.05.2008.

² Об этом один из авторов докладывал на заседании антикоррупционного форума КОФ НДП «Нур Отан» 8 октября 2008 года, на заседании дискуссионного клуба КОФ НДП «Нур Отан» 5 августа 2009.

³ Пепеляев С. Г., Шубин Д. А. Возмещение расходов на юридическую помощь // Ваш налоговый адвокат. — 2001. — № 2 // Справочная правовая система «ГАРАНТ».

⁴ Об этом один из авторов докладывал в рамках семинара «Проблемы обеспечения состязательности и равенства участников гражданского судопроизводства», проведенного прокуратурой Костанайской области 28.08.2009.

⁵ ФЗ РФ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.02 г. № 63-ФЗ, с изм. и доп. // Справочная правовая система «ГАРАНТ».



ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМ К ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «ПРОБЛЕМЫ ПРАВА»

REQUIREMENTS TO THE ARTICLES PRESENTED FOR PUBLICATION IN ISSUES OF LAW MAGAZINE

Статьи к публикации надлежит предоставить в редакцию на электронном и бумажном носителе, шрифт Times New Roman, кегль 12, полтора интервала, в формате rtf.

Структура публикации:

1. УДК и ББК.
2. Инициалы и фамилия автора статьи (на русском языке).
3. Инициалы и фамилия автора статьи (на английском языке).
4. Название статьи на русском языке.
5. Название статьи на английском языке.
6. Аннотация на русском языке.
7. Перечень ключевых слов статьи на русском языке.

8. Аннотация на английском языке.
 9. Перечень ключевых слов статьи на английском языке.
 10. Текст статьи на русском языке.
 11. Фамилия, имя и отчество автора статьи, образование, ученая степень, должность, место работы на русском языке. Электронный адрес автора.
 12. Фамилия, имя и отчество автора статьи, образование, ученая степень, должность, место работы на английском языке. Электронный адрес автора.
- Все сноски оформляются как концевые со сквозной нумерацией.
Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: urvest@mail.ru
в редакцию журнала «Проблемы права»
или по почте по адресу:
Россия, 454091, г. Челябинск, ул. Васенко, д. 63, оф. 401.

СРОЧНАЯ ПЕЧАТЬ

авторефератов, диссертаций, препринтов,
плакатов, чертежей и пр.

ПЕРЕПЛЁТ ДИССЕРТАЦИЙ

мастерская первопечатника



макетирование • вёрстка • печать

- широкоформатная печать • переплётные работы
- ламинирование • издательские услуги

ул. Тернопольская, д. 6, 3-й этаж, офис 303
Тел.: **8 902 609 97 51** • E-mail: verstak74@mail.ru

Отпечатано с оригинал-макета заказчика. Формат 70×108 1/16.
Обложка и переплет блоков ООО Издательско-полиграфическое предприятие
«Фотохудожник». Первый завод 300 экз. Заказ 652
Подписано в печать 19.12.2009.



Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848