ПРОБЛЕМЫ ПРАВА
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПРАВОВОЙ ЖУРНАЛ

4 2011

УЧРЕДИТЕЛИ:

Южно-Уральский государственный университет

Костанайский государственный университет

ООО «Южно-Уральский юридический вестник»

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.**, помощник ректора Костанайского государственного университета, профессор; **ДУДКО И. Г.**, заведующий кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; **КАПУСТИН А. Я.**, зав. кафедрой международного права Российского университета Дружбы народов, доктор юридических наук, профессор; **КИРЕЕВ В. В.**, зав. кафедрой конституционного, административного и гражданского права ЮУрГУ, кандидат юридических наук, доцент; **КРАШЕНИННИКОВ П. В.**, председатель Комитета Государственной Думы РФ 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.**, проректор ЮУрГУ, доктор юридических наук, профессор; **НУГМАНОВ Р. Р.**, декан юридического факультета Костанайского государственного университета, кандидат юридических наук; **РОВНЫЙ Б. И.**, декан финансово-экономического факультета ЮУрГУ, доктор исторических наук, профессор; **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.**

Журнал «Проблемы права» включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования путем заключения договора с Российской электронной научной библиотекой

ISSN 2075-7913 Подписной индекс журнала **73848**

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, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, Издательский центр.
Тел./факс **(351) 265-23-14.** E-mail: **urvest@mail.ru**

© «Проблемы права», 2003—2011

В НОМЕРЕ:

КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

— 8 —
Лебедев В. А.
Конституционный строй —
основа конституционного устройства России

— 23 —
Лысков А. Г.
Публичные конфликты и правовые рецепты

— 28 —
Шаклеин Н. И.
Вопросы депутатской неприкосновенности

— 31 —
Кандалов П. М.
Влияние средств массовой информации
на формирование политической системы

— 35 —
Фролов А. А.
Понятие и содержание конституционного принципа
политического многообразия

— 38 —
Попов З. В.
Конституционно-правовые основы становления гарантий охраны
и защиты прав и свобод человека и гражданина в России

— 47 —
Плюта Ю. В.
Парламентский контроль в Российской Федерации

— 52 —
Смашникова Т. Б.
Особенности правового статуса иностранца
в Российской Федерации и Республике Беларусь

— 61 —
Давыдова И. П.
Государственные услуги на местном уровне

— 64 —
Кулагин Д. А.
Понятие «эффективность публичной власти»
и конституционно-правовая концепция эффективности публичной власти

— 68 —
Зимин Е. А.
Понятие, структура и назначение конституционно-правового механизма
обеспечения прав человека в сфере деятельности полиции

— 72 —
Давыдова И. П.
Мониторинг предоставления муниципальных услуг

— 75 —
Утарбеков Ш. Г.
К вопросу об исследовании нормативного элемента
конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

— 81 —
Уразов Р. И.
Проблемы совершенствования конституционных мер
восстановления нарушенных прав

— 88 —
Хвостова И. А.
Закон о волостном земском управлении 1917 г.: правовая регламентация
создания земских структур и особенности ее практической реализации
(по материалам Нижегородской губернии)

— 95 —
Бурукей А. В.
Зарождение законодательства самостоятельной независимой Тувы
(конституция Республики Танну-Тува улус 1921 г.)

— 99 —
Тишанин Д. Е.
К вопросу об отрешении от должности
высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

— 103 —
Дертев А. В.
О необходимости проведения модернизации правовой системы в России

— 106 —
Гердт Е. К.
Некоторые проблемы понимания правового содержания
конституционного права на информацию в Республике Казахстан

— 112 —
Демина Е. И.
Особенности субъектов непосредственной демократии
в системе местного самоуправления

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

— 119 —
Кизилов В. В.
Понятие административного правонарушения
гражданского служащего

— 124 —
Кизилов В. В.
Административная ответственность гражданских служащих
в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации

— 131 —
Томилин О. О.
К вопросу о содержании законов субъектов Российской Федерации
об административной ответственности
(на примере Приволжского федерального округа)

— 136 —
Караманукян Д. Т.
Независимые агентства как звено административной юстиции США

— 140 —
Миллеров Е. В.
О некоторых аспектах оптимизации административной ответственности
за незаконное захоронение тел умерших

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

— 144 —
Еськина И. А.
Обусловленность гражданско-правового регулирования
социальными целями субъектов

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

— 149 —
Кунц Е. В.
Международно-правовые механизмы предупреждения преступности среди женщин

— 155 —
Косынкин А. А.
Результат противодействия как элемент структуры
противодействия расследованию преступлений в сфере компьютерной информации

— 159 —
Гусак В. А.
Отсрочка исполнения приговора с отправкой на фронт
как вид уголовного наказания в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.)

— 164 —
Титов С. Э.
Правовое обеспечение предупреждения преступлений
нормами уголовного права

ГРАЖДАНСКИЙ И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

— 169 —
Напалкова И. Г., Сапранова И. В.
К вопросу о понятии арбитражной юстиции
и ее институциональной структуры

— 176—
Майоров А. В.
О правовом статусе жертвы преступления

— 180—
Требования к статьям,
представляемым к публикации в журнале «Проблемы права»

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

IN THIS ISSUE

CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY

— 8 —
Lebedev V. A.
Constitutional system as a basis of constitutional framework of Russia

— 23 —
Lyskov A. G.
Public conflicts and legal prescriptions

— 28 —
Shaklein N. I.
To the issues of parliamentary privileges

— 31 —
Kandalov P. M.
Effect of mass media
on the formation of a political system

— 35 —
Frolov A. A.
Concept and content of the constitutional principle
of political diversity

— 38 —
Popov Z. V.
Constitutional and legal framework of establishing the guarantees for protection
and securing the rights and freedoms of a person and a citizen in Russia

— 47 —
Plyuta U. V.
The Parliamentary Control in Russian Federation

— 52 —
Smashnikova T. B.
Peculiarities of the legal status of foreigner in the Russian Federation
and the Republic of Belarus

— 61 —
Davydova I. P.
State services at the local level

— 64 —
Kulagin D. A.
Definition of effectiveness of public power and constitutional law concept
of effectiveness of public power

— 68 —
Zimin E. A.
Definition, structure and purpose of the constitutional and legal mechanism
of ensuring human rights in the field of policing

— 72 —
Davydova I. P.
Monitoring the assignment of the municipal services

— 75 —
Utarbekov Sh. G.
To a question on research of a standard element constitutionally-legal mechanism
overcomings of legal nihilism

— 81 —
Urazov R.
Improving constitutional remedy

— 88 —
Khvostova I. A.
The 1917 law about municipal regulation concerning “zemstva”, the concept of legal assurance of “zemstva” activities and peculiarities of that law’s practical enforcement (based on Nizhny Novgorod newspaper materials)

— 95 —
Burukey A. V.
The origin of independent sovereign tuva legislation (The Tannu-Tuva ulus republic constitution 1921)

— 99 —
Tishanin D. E.
On removal of a top-ranking official of a constituent entity of the Russian Federation

— 103 —
Dertev A. V.
On the necessity of modernization of russian legal system

— 106 —
Gerdt E. K.
Some of problems in understandingof rights content to information of constitutional right to information in the Respublic of Kazakhstan

— 112 —
Demina E. I.
Features of subjects of direct democracy in local government system

ADMINISTRATIVE LAW

— 119 —
Kizilov V. V.
The concept of administrative offence of a civil servant

— 124 —
Kizilov V. V.
Administrative responsibility of civil servants in the Code on Administrative Offences of the Russian Federation

— 131 —
Tomilin O. O.
To the question about the content of the laws of subjects of the Russian Federation about administrative responsibility (on an example of Privolzhsky federal district)

— 136 —
Karamanukyan D. T.
Independent agencies as a key element of the US administrative justice

— 140 —
Millerov E. V.
About some aspects of optimization of the administrative responsibility for the illegal burial place of bodies died

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

CIVIL LAW

— 144 —
EEskina I. A.
Dependence of civil regulationon social goals
of the subjects of civil relations

CRIMINAL LAW

— 149 —
Kuntc E. V.
International-legal mechanisms of the prevention
of criminality among women

— 155 —
Kosynkin A. A.
Result of Counteraction as an Element of Structure of Counteractionto Investigation
of Crimes in the Sphere of Computer Information

— 159 —
Gusak V. A.
Reprieve for sending to the front as a form of criminal punishment during
the Great Patriotic War (1941—1945)

— 164 —
Titov S. E.
Enforceability of crime prevention through criminal law provisions

CIVIL AND CRIMINAL PROCEDURE

— 169 —
Napalkova I. G., Sapranova I. V.
To a question about concept of arbitration justice andits institutional structure

— 176—

Mayorov A. V.
About legal status of the victim of the crime

— 180—

Requirements to the Articlesto be Published in Magazine “Problems of Law”

УДК 342.4(470)
ББК Х400.12(2)

В. А. Лебедев

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ – ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

V. A. Lebedev

CONSTITUTIONAL SYSTEM AS A BASIS OF CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF RUSSIA

В статье рассматриваются основы конституционного строя, соотношение понятий «конституционный строй», «общественное устройство», «общественный строй», «государственный строй», раскрываются его основные черты.

Ключевые слова: *конституционный строй, народовластие, государственная власть,общественная власть, демократическое государство, правовое государство.*

The article provides an overview of the foundations of the constitutional system, correlation between such concepts as “constitutional system”, “social structure”, “state system”, with the focus on the main features of the Russian political system.

Keywords: *Constitutional system, government by the people, state authority, public authority, democratic state, rule-of-law state.*

Строй общества и государства базируется на ряде фундаментальных основ. В прежнее время их обозначали понятиями «политическая основа государства», «экономическая основа (система) государства», «социальная основа государства (или общества и государства)». В советских конституциях использовались понятия «общественное устройство», «политический строй», «общественный строй». Так, в Конституции СССР 1936 г. гл. 1 называлась «Общественное устройство». В Конституции СССР 1977 г. раздел 1 именовался «Основы общественного строя и политики СССР». Такие же названия были и в Конституции РСФСР 1978 г. с заменой «СССР» на «РСФСР».

Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г. закрепляли, что политическую основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся (ст. 2), а экономическую основу — социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства (ст. 4). В Конституции СССР 1977 г. говорилось, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, «составляющих политическую основу СССР» (ч. 2 ст. 2); «Основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) собственности и колхозно-кооперативной собственности» (ч. 2 ст. 10); «Социальную основу СССР составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции» (ч. 1 ст. 19). Аналогичные нормы были и в Конституции РСФСР 1978 г.

Утверждение идеологии конституционализма в России породило новый тип государственной и общественной организации человеческой жизни — конституционный строй. Категория «конституционный строй» оказалась более адаптированной к современному этапу развития общественных отношений. Она как бы символизирует единство трех постулатов нашей жизни — человек, государство и общество, построенное на конституционном фундаменте.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

Категория «конституционный строй» более подходит также в условиях, когда мы говорим о формировании гражданского общества в России, которое предполагает наличие палитры объединений и взглядов, пусть взаимно и противоречивых, но позволяющих гражданам выразить свое отношение к тому, как развиваются государство и общество[1].

В конституционном законодательстве бывшего Союза ССР термин «конституционный строй» впервые был закреплен в связи с учреждением поста Президента СССР и изменения редакций статей 6 и 7 Конституции СССР 1977 г. В конституционном законодательстве РСФСР термин «конституционный строй» был введен 1 Съездом народных депутатов, также конституционно изменившим редакцию статей 6 и 7 Основного закона РСФСР.

Понятием «конституционный строй» охватываются общественные отношения по организации публичной власти (государственной и муниципальной) и общества в целом. Указанные отношения являются предметом регулирования конституционных норм. Те из них, которые содержатся в гл. 1 Конституции РФ, образуют институт основ конституционного строя и занимают центральное место в системе конституционного права. Анализ главы 1 Конституции Российской Федерации позволяет увидеть ряд связанных между собой элементов российского общества[2]: ландшафт, ресурсы (ст. 4, 9), собственность, хозяйство, труд (ст. 7, 8, 9), народы, политические, религиозные и т. д. группы (ст. 3, 5, 13, 14), политико-территориальные образования (ст. 1, 5, 11, 12), органы власти (ст. 3, 5, 10, 11, 12), индивиды, их объединения (ст. 2, 6, 7, 8, 13, 14).

Конституция РФ 1993 г. использовала более обобщенное понятие «основы конституционного строя». Предполагается, что общество и государство должны иметь устои, отражающие характер государства, общества и общественных отношений, власти, положения человека и гражданина, политического режима, собственности и форм хозяйствования. Именно эти устои, отраженные в Основном законе, определяют конституционный строй общества и государства (следовательно, являются его основами), который, в свою очередь, обусловливает все течение общественной и государственно-политической жизни в стране.

В Российской Федерации основами конституционного строя, иначе говоря, его основными чертами (устоями) являются:

— народовластие (народный суверенитет);

— наличие Российского государства как всеохватывающей организации всего народа;

— признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;

— демократия как основа образа жизни в России и ее политического и государственного режима;

— идеологическое многообразие и политический плюрализм;

— свобода хозяйствования и многообразие форм собственности[3].

Перечисленные устои основ конституционного строя должны рассматриваться во взаимосвязи, дополняя и корректируя друг друга. Основам конституционного строя не могут противоречить никакие другие положения Конституции. Основы конституционного строя могут быть отменены, изменены или дополнены только самим народом в ходе референдума либо специально созываемым для этих целей Конституционным Собранием (ст. 135).

Народовластие (народный суверенитет) в Российской Федерации

Конституция (ст. 3) закрепляет один из самых главных, решающих устоев конституционного строя — принцип народовластия. Основной закон характеризует народ Российской Федерации:

— в качестве носителя суверенитета;

— единственного источника власти;

— субъекта, осуществляющего власть;

— субъекта, поручающего осуществление власти иным структурам.

Общим понятием «суверенитет» — дословно «верховная власть» — подчеркиваются два свойства власти — единство и верховенство. В науке конституционного права этим термином принято охватывать три вида суверенитета: народный, национальный и государственный.

***Народный суверенитет** — это, во-первых, принадлежность народу всей полноты власти в данной стране; во-вторых, возможность осуществления народом принадлежащей ему власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления[4].*

Такое определение дает С. А. Авакьян, опираясь на теорию народного суверенитета и положения ст. 3 Конституции РФ. По мнению указанного автора, это означает, что о народном суверенитете можно говорить там, где власть символизируется с народом, принадлежит ему в полном объеме и никто, не уполномоченный народом, не может осуществлять какую-

либо властную деятельность в стране. Уполномоченный орган не может абсолютизировать свои полномочия, забывать об их производности от власти народа. Будучи источником любой власти в обществе и государстве, народ непосредственно реализует ряд ключевых властных функций, а также предопределяет характер власти в целом в стране и направления деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по ее осуществлению[5].

Указание на «многонациональный народ Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ) как на источник власти дополняется тем, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ). Таким образом демократия соединяет народовластие со свободой людей. А поскольку народная воля складывается как совокупная линия поведения взаимодействующих друг с другом, влияющих друг на друга граждан, негосударственных объединений (в том числе политических партий, независимых СМИ), органов власти, иных субъектов, то для суммирования и выявления истинной народной воли необходимо, чтобы в данном процессе были представлены все эти субъекты. В то же время управление должно быть профессионально организовано, поскольку механизм народовластия чрезвычайно сложен. Тем самым, формы самозаявления и отстаивания собственных интересов людей требуют их дополнения формами профессионально-элитарного управления и представительства. Ориентирование аппарата власти на обеспечение народных интересов достигается формированием ведущих органов власти непосредственно гражданами — в лице корпуса избирателей или высшими органами власти, в свою очередь избранными гражданами[6].

Вышеприведенная модель народовластия воплощается в качестве форм представительной и прямой демократии. В том случае, когда народ РФ осуществляет свою власть непосредственно, без каких-либо посредников и последующего или предварительного утверждения или согласования этого решения, говорят об институтах прямой (непосредственной) демократии. А если народ осуществляет свою власть благодаря делегированию принадлежащих ему властных полномочий формируемым им органам публичной власти, то есть через органы государственной власти и органы местного самоуправления, демократия по своему характеру является представительной.

***Государственный суверенитет** — это существенное свойство государственной власти, выражающее собой ее верховенство, единство, независимость от какой-либо иной власти внутри и за пределами страны, а также самостоятельность государственной власти в осуществлении всех своих внутренних и внешних функций.*

Итак, ссылаясь на одну из известнейших аксиом власти знаменитого российского государствоведа И. А. Ильина: «Государственная власть в каждом политическом союзе должна быть едина»[7], — можно сделать вывод, что суверенитет государства является одним из базовых принципов сильного государства, следуя за факторами легализации и легитимации государственной власти. Данный принцип раскрывается в нормах о государственном суверенитете РФ и положениях о ее участии в союзе государств и мировом сообществе. В отличие от Конституций РСФСР 1925, 1937, 1978 гг., Конституция современной России — это документ суверенного целостного и неделимого государства, определяющий его прерогативы обладать высшей властью в отношении своей территории и воздушного пространства над ней, самостоятельно определять и проводить внутреннюю и внешнюю политику, принимать конституцию и федеральные законы, имеющие верховенство на всей его территории.

Каково же содержание категории «основы конституционного строя»? Её смысл также выявляется при соотношении этой категории с такими понятиями, как «конституционный строй», «правовой строй», «общественно-политический строй», «гражданское общество», «государство», «политическая система», «общество в целом» и т. п.

Соотношение юридических категорий «правовой строй» и «конституционный строй» даёт возможность оценить основы конституционного строя в качестве определяющей составной части конституционного строя страны, а конституционный строй — в качестве ядра правового строя. В свою очередь, правовой строй закрепляет и выражает общественно-политический строй в совокупности всех его внутренних элементов — гражданского общества, политической системы, государства и государственного строя и других. Правовой строй — это одна из форм общественно-политического строя. Последний же есть способ организации общества в целом[2].

***Национальный суверенитет** — это верховное, неотчуждаемое право нации на самоопределение, право опреде-*

лять свою судьбу, самостоятельно избирать ту или иную форму национально-государственного устройства, решать вопросы политического, экономического, социально-культурного, национального и иного характера с учетом объективных исторических условий, прав и интересов совместно проживающих наций и народностей, а также мнения других субъектов федерации.

Определение понятия «национальный суверенитет» может быть двояким: общегражданским и этническим. При общегражданском подходе он отождествляется с государственным и народным суверенитетом, а понятие нации охватывает всех граждан государства вне зависимости от их национальной принадлежности, выступающих в данном случае как сограждане одной нации, создавшей государство. Указанное отождествление характерно для развитых стран со сложившимся гражданским обществом. При этническом подходе национальный суверенитет рассматривается как право этнической общности на самосохранение, вплоть до выбора определенного политического устройства; это право «коренной нации» на самоопределение[8].

В России понятие национального суверенитета первоначально было связано с развитием этнического подхода. Так, в 1917 году российская государственность в ее традиционном виде была отдана в жертву идее мировой коммунистической революции. Лидеры большевиков своей стратегической целью объявили общество тотального равенства. Установить такое равенство, по их убеждению, должно было стирание всех и всяческих различий между людьми: не только юридических, социальных, имущественных, но и этнических, языково-культурных и даже расовых. Главным условием «стирания различий» большевистские теоретики объявили «исчезновение государственных границ и национальных разграничений, создание единого мирового трудового государства»[9].

Таким образом, стратегический лозунг большевиков был связан с национальным нигилизмом, сводился к ликвидации любой национальной дифференциации. «С точки зрения элементарной логики, они, казалось бы, должны были отвергать все, что тормозит такую ликвидацию, но на деле все выглядело иначе: свои подлинные цели большевистские лидеры густо украсили разнообразными тактическими лозунгами»[10]. В сфере национальных отношений таким лозунгом стало «право наций на самоопределение». Ленин писал: «За всеми нациями, входящими в состав России, должно быть признано право на свободное отделение и на образование самостоятельного государства»[11]. Кроме того, Ленин требовал установить такую форму национальных отношений, которая сводилась бы «не только к соблюдению формального равенства, но и к такому неравенству, которое возмещало бы неравенство со стороны нации большой»[12]. Русским ставилось в вину то, что они являются большим народом. Ленин настаивал на бесспорности принципа самоопределения наций, которое, по его словам, «не может иметь, с историко-экономической точки зрения, иного значения кроме как политическое самоопределение, государственная самостоятельность, образование национального государства»[13], построение «своего» государства.

Итак, при большевиках была поставлена задача форсированного формирования «новых социалистических наций». Учреждалась система национальных территорий: союзные и автономные республики, автономные области и округа. Кадровое распределение и государственная атрибутика в директивно созданных национально-территориальных формированиях подчеркивали приоритет так называемых «титульных» наций. Следует отметить, что во всех этих формированиях «нетитульное» население составляло заметную долю, а в некоторых являлось большинством. Так, государственному патриотизму стал противопоставляться патриотизм этнический[14]. Кроме того, в данном аспекте следует помнить и о проблематике «потенциального суверенитета». Так, в период принятия Конституции СССР 1936 г.[15] И. В. Сталин утверждал, что потенциальным суверенитетом обладают союзные республики в составе Советского Союза. Такой подход обусловливался правом республик на выход из СССР, при реализации которого они стали бы независимыми государствами и приобрели бы суверенитет[16]. Выстраивалась новая государственная система, подготовившая почву для распада единой государственности по национальному признаку. В дальнейшем именно данные представления «о должном» стали основой для знаменитого «парада суверенитетов» внутри страны, с последствиями которого приходится и ныне бороться с помощью «укрепления вертикали власти».

Из указанного толкования национального суверенитета следует, что нация не может осуществлять свое полновластие и политическую свободу без определенной

государственной организации и властных структур. При этом необходимо заметить, что далеко не все этнические общности по своим количественным, экономическим и другим факторам в состоянии оформить свою государственность и приобрести соответствующий суверенитет[17].

В свою очередь, право народа на самоопределение является не только конституционным принципом, но и принципом международного права. Оно вытекает из суверенности наций и народностей, представляющей собой внутренне присущее каждому народу свойство на самостоятельное существование, решение вопросов своей внутренней жизни и взаимоотношений с другими народами. Это право не означает обязательно права народа, проживающего в суверенном государстве, на одностороннее территориально-государственное обособление от него[18]. Исходя из Декларации о принципах международного права от 24 октября 1970 г.[19], право всех народов на самоопределение и, соответственно, их право предпринимать любые законные действия в соответствии с Уставом ООН для его осуществления не должно истолковываться как разрешение или поощрение любых действий, нарушающих или подрывающих, полностью или частично, территориальную целостность или политическое единство суверенных и независимых государств.

«На самом деле, — утверждает С. А. Авакьян, — национальный суверенитет, прежде всего, означает право соответствующей нации самостоятельно думать о своей судьбе. Для этого совсем не обязательно создавать свое государство. Порой достаточно автономии в большом государстве. А можно вообще не иметь своей единицы — живут же сообща аварцы, кумыки и другие народы Дагестана в рамках единой республики!»[20].

Что же касается общегражданского подхода к национальному суверенитету, то его «юридическое» оформление следует рассматривать, прежде всего, в таких актах, как Декларация о государственном суверенитете и Конституция Российской Федерации. В решении вопроса о его фактической реализации следует создавать новые условия и «механизмы» для роста политико-правового сознания и правовой культуры российских граждан.

Дискуссии о сущности народного, государственного и национального суверенитета порой приводят к смелым заявлениям. Так, например, с точки зрения Владимира Рыжкова, «суверенитет... это и есть демократия»[21]. С данным заявлением можно согласиться, но лишь с учетом одной из ипостасей суверенитета. Ибо, как верно отметил С. А. Авакьян, «никакой особой связи государственного суверенитета и демократии не существует (в отличие от народного или национального суверенитетов). Может быть единственное толкование суверенитета и демократии — это правление народа посредством демократических институтов. Тем самым государство становится защитником интересов народа, в том числе и на международной арене»[22].

Действительно, нельзя не заметить, что прямая связь между суверенитетом государства и суверенитетом народа в определенных случаях прерывается. Это происходит тогда, когда система формирования государственного аппарата не требует выявления воли народа (например, при абсолютной монархии)[23], либо когда процедуры выявления его воли исключительно формальны и не позволяют обеспечить демократичность государственных органов (например, при лжелегализации и лжелегитимации власти[24]).

Таким образом, говоря о соотношении государственного и народного суверенитетов, необходимо особо отметить примат суверенитета народного. Следует согласиться с утверждением, что государственный суверенитет является политико-правовой формой суверенитета (независимости) народа. В высшей степени правомерно связывать независимость народа от других народов с независимостью его государства от других государств. Однако в настоящее время критерии выражения суверенитета государства как внутри, так и вне границ Российской Федерации в Конституции не отражены. В связи с этим встает «вопрос о возможности конституционного закрепления основных принципов народного и государственного суверенитета»[25].

Ю. А. Тихомиров приходит к выводу, что «вряд ли суверенитет выступает одним из признаков государства, скорее всего, в нем выражена суммарная характеристика всех признаков государства. И это вполне отражает первичность теории суверенитета народа и суверенитета наций и производность государственного суверенитета. Не случайно и концепция прав человека и гражданина имеет свои естественно-исторические источники, которые служат для государства императивом.

Показательно, что и современные международные структуры делают акцент либо на объединении наций и народов, либо на обеспечении прав человека, либо

на содружестве государств. Таковы, например, ООН, СБСЕ, СНГ и др. Подобное переплетение планетарных императивов сохраняет свою устойчивость»[26].

Наличие Российского государства как всеохватывающей организации всего народа.

Основы конституционного строя предполагают правовые характеристики Российского государства, а именно: 1) демократическое; 2) федеративное и суверенное; 3) правовое; 4) имеющее республиканскую форму правления; 5) основывающееся на принципе разделения властей; 6) социальное; 7) светское.

Демократическим называют государство, которое служит своему народу, воплощает его интересы, обеспечивает осуществление государственной власти народом непосредственно, а также через органы государства. Провозглашение Российской Федерации демократическим государством (ст. 1 Конституции) подкрепляется содержанием ряда норм, к которым можно отнести следующие:

ст. 2 (человек, его права и свободы являются высшей ценностью);

ст. 3 (носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы; никто не может присваивать власть в Российской Федерации, а захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону);

ст. 10 (государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, при этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны);

ст. 13 (признаются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность; никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; общественные объединения равны перед законом, при этом запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни);

ст. 30 (каждый имеет право на объединение, при этом свобода деятельности общественных объединений гарантируется, никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем);

ст. 31 (граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование);

ст. 32 (граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме).

Естественно, что приведенный перечень конституционных норм не является исчерпывающим, так как практически все положения Конституции непосредственно или опосредованно связаны с выражением признаков демократии или ее обеспечением. Таким образом, с позиций формального провозглашения Россия является демократическим государством[27].

Демократическое государство характеризуют такие черты, как гласность, обеспечение прав и свобод его граждан, наличие единства государственных установлений и институтов, с одной стороны, и практики государственно-политической жизни, отношения к правам и свободам индивида, с другой.

Федеративное и суверенное государство. Россия как федеративное государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ (ст. 5 Конституции РФ). Россия обладает государственным суверенитетом. Ее власть распространяется на территорию всей страны и никем не может быть ограничена ни извне, ни внутри. Федеративная природа России означает, что ее субъекты обладают равным конституционно-правовым статусом независимо от своего наименования, территориальных размеров, численности населения, экономического состояния и других факторов. Государственным суверенитетом обладает исключительно Российская Федерация. Субъекты РФ государственным суверенитетом не обладают, хотя и сохраняют самостоятельность в разрешении вопросов, отнесенных к их ведению.

12 июня 1990 года в Российской Федерации была принята Декларация

«О государственном суверенитете РСФСР». В ней говорится о том, что суверенитет — единственное и необходимое условие существования России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции. Суверенитет провозглашен во имя высших целей — обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу — на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-территориальных формах.

Носителем суверенитета в Российской Федерации является многонациональный народ Российской Федерации (а не отдельная нация).

Суверенитет Российской Федерации обеспечивается политическими, экономическими и юридическими гарантиями.

К *политическим гарантиям* следует отнести:

— конституционное закрепление основ политического строя, прав и свобод человека и гражданина;

— стабильность Конституции, действенность ее положений;

— сильную государственную власть, осуществляемую демократическими методами;

— дипломатическую защиту государственных интересов;

— военную защиту государственных границ.

К *экономическим гарантиям* относится:

— закрепление земли, ее недр, воздушного пространства, вод, лесов, растительного и животного мира, других природных и сырьевых ресурсов, расположенных на территории РФ, ресурсов континентального шельфа и морской экономической зоны, хозяйственных и культурных ценностей в качестве национального богатства России;

— единство экономического пространства страны;

— эффективность развития экономики;

— закрепление равноправия и защиты всех форм собственности.

К *юридическим гарантиям* следует отнести:

— обращение в Международный Суд ООН за защитой своих интересов;

— обращение в Совет Безопасности ООН в случае агрессии или угрозы против суверенитета РФ;

— обращения в региональные международные организации: Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружество независимых государств (СНГ) и другие;

— использование других мирных средств для разрешения спорных вопросов.

Российская Федерация определяется как *правовое государство*. Закрепление в Конституции РФ положения о том, что Россия — правовое государство, можно считать одним из главных ориентиров общественного развития как цель, задачу, направленную на построение такого государства. К основным признакам правового государства обычно относят:

1. Верховенство права и закона, означающее, что деятельность всех субъектов права, и прежде всего государственных органов и должностных лиц, должна строиться на основе и в соответствии с законом. Законы должны быть гуманными, соответствующими общечеловеческим ценностям. При этом закон и все правовые предписания должны соответствовать естественным правам человека.

2. Связанность законом самого государства (а значит всех его органов и должностных лиц, которые в своей деятельности должны руководствоваться законом и не выходить за рамки, установленные им).

3. Политический и идеологический плюрализм.

4. Взаимная ответственность граждан перед государством и государства перед гражданами за неисполнение или нарушение закона, которая должна наступать тоже по закону.

5. Государство не только признает, но и гарантирует реальное осуществление прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, то есть их соблюдение составляет главную обязанность государственной власти.

6. Разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых действует самостоятельно, взаимно уравновешивая и контролируя другие, с целью недопущения чрезмерной концентрации полномочий у какого-либо органа или должностного лица.

7. Соответствие национального законодательства общепризнанным стандартам и нормам международного права.

8. Высокий уровень правовой культуры населения.

Следует иметь в виду, что формирование правового государства — сложный процесс, который связан с необходимостью полного преодоления стереотипа правового нигилизма, оставшегося со времен существования бывшего Советского Союза, повышением правовой культуры государственного управления на всех его уровнях, с совершенствованием судебной системы и с осуществлением ряда других факторов политического и правового характера.

Исходя из положений ст. 1 Конституции, *по форме правления Россия — республика.* Республика — это такая форма правления, при которой все высшие органы государственной власти избираются прямо или формируются парламентом. Исключено получение власти в порядке наследования. Глава государства с республиканской формой правления (в нашей стране это Президент) является выборным (его власть исходит от народа) и сменяемым. Выборной является Государственная Дума. Население избирает законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. Представительные органы местного самоуправления также подлежат избранию населением. Главы муниципальных образований избираются либо населением, либо представительными органами местного самоуправления.

Принцип разделения властей выражается в четком разграничении полномочий и относительной самостоятельности различных ветвей власти (применительно к Российской Федерации — Федерального Собрания, правительства, судебной власти). Президент же стоит как бы над этими ветвями власти, занимая самостоятельное место. Этот принцип в Российской Федерации проявляется также и в разграничении полномочий и предметов ведения между федеральными государственными органами власти и органами власти субъектов Федерации.

Главная суть принципа разделения властей проявляется в следующем:

— каждая ветвь (каждый уровень) власти занимается своими, юридически порученными ей (ему) делами;

— ветви (уровни) власти самостоятельны, не имеют права вмешиваться взаимно в деятельность и подменять друг друга;

— каждая ветвь (каждый уровень) власти обладает средствами воздействия на другие ветви (уровни) власти, чтобы они принимали решения, в которых у данной ветви (данного уровня) власти есть интерес, и чтобы обеспечивался баланс властей, а также соблюдалась законность в их деятельности[28].

Российская Федерация — *социальное государство* (ст. 7 Конституции РФ). Обычно в теории под социальным государством понимается такое государство, в котором власть ограничена необходимостью подчинения правам человека и гражданина и установленный государственно-правовой порядок обеспечивает всеобщую свободу, формальное равенство и господство права. Такое ограничение властных начал государства означает недопустимость удовлетворения социально-экономических прав одних членов общества в ущерб политической, экономической и духовной свободе других. Недопустимо также, чтобы вмешательство государства в регулирование экономики наносило ущерб рыночным отношениям. Соблюдение перечисленных требований служит тем правовым фундаментом, на котором демократическое правовое государство может функционировать как социальное[29].

Главной задачей такого государства является:

— государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства;

— охрана труда и здоровья людей;

— назначение пенсий и пособий нетрудоспособным;

— установление гарантированного минимального размера заработной платы.

Справедливости ради следует отметить, что пока наше государство находится на начальном этапе построения социального государства. По официальной статистике, примерно 30 % работающих граждан имеют доходы на уровне прожиточного минимума и ниже. Большая часть пенсионеров (их общее количество составляет 37 млн человек) получают пенсию ниже прожиточного минимума. Одна из важнейших задач, стоящих перед государством, состоит в том, чтобы создать механизмы рыночного хозяйства и, опираясь на них, найти новые формы социальной защиты граждан, так как каждый человек вправе рассчитывать на достойный жизненный уровень.

Российская Федерация признается *светским государством* (ч. 1. ст. 14 Конституции РФ). Светским государством считается такое государство, в котором не существует официальной, государственной идеологии и ни одно из вероучений не признается обязательным или предпочтительным. Российская Федерация как светское государство характеризуется тем, что в ней религиозные объединения отделены от государства и

никакая религия, согласно ст. 14 Конституции РФ, «не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Содержание этого положения раскрывается ст. 4 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в ред. от 23.07.2008)[30].

Касаясь взаимоотношений государства и религиозных объединений, Федеральный закон устанавливает, что государство;

— не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

— не возлагает на религиозные объединения выполнение функций государственных органов и органов местного самоуправления;

— не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если они не противоречат федеральному закону;

— обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

В этом же федеральном законе закрепляется, что религиозное объединение;

— создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой;

— не выполняет функций государственных органов и органов местного самоуправления;

— не участвует в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

— не участвует в деятельности политических партий и движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

Религиозные объединения отделены от государства, что не влечет за собой ограничений прав членов указанных объединений как граждан участвовать в управлении делами государства. Государство ведет политику нейтралитета по отношению ко всем религиозным группам, которые обязаны действовать в рамках закона.

Религиозные организации могут быть ликвидированы по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации, а также по решению суда в случаях неоднократных или грубых нарушений норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов, либо в случаях систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям создания.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью.

Конституция РФ определяет человека, его права и свободы в качестве высшей ценности. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). В указанной статье этот принцип дан в общем виде, конкретные права и свободы человека перечислены в других статьях второй главы Основного закона.

Характеризуя рассматриваемую черту основ конституционного строя в целом, следует отметить[31]:

— в Конституции РФ учтен международный опыт, цели цивилизации и дан широкий перечень общепризнанных прав человека;

— общепризнанные права человека органически включены во все другие конституционные институты, обеспечена их взаимосвязь с принципами хозяйствования, управления государством, федеративного устройства;

— в Конституции РФ заложены юридические основы для создания структуры, процедур и механизмов, необходимых для осуществления общепризнанных прав человека.

Приоритет прав человека, их утверждение в качестве высшей ценности невозможны без обязанности государства не только признавать эти принципы, но и неукоснительно соблюдать и защищать общепризнанные права человека. Подчеркивание прав и свобод человека как высшей ценности не означает и не допускает какого-то принижения государства. Личность имеет обязанности перед государством, личность обязана считаться с интересами государства[32]. Государство — единственный из политических организмов, который представляет всех граждан, и поэтому обязано не допускать злоупотребления правами и свободами, ибо их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц, в том числе общие законные интересы. Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Такая формулировка ч. 1 ст. 17 Конституции подчеркивает признание вторичного характера закрепления в Конституции прав и свобод человека и гражданина. Иначе говоря, права чело-

века предшествуют самой Конституции и обладают приоритетом в отношении всех остальных положений Конституции. Согласно ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина не устанавливаются законодателем, а должны признаваться государством как уже существующие.

Таким образом, в конституционно-правовой истории России закреплена естественная природа общепризнанных прав человека, принадлежащих людям от рождения.

Конституция России в статье 18 закрепила принцип непосредственного действия общепризнанных прав и свобод человека, означающий, что эти права и свободы реально принадлежат человеку независимо от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет, и он может защищать их всеми не запрещенными законом способами.

Конституция РФ не только закрепляет неотъемлемые общепризнанные права человека, но и провозглашает равенство всех перед законом и органами отправления правосудия (ст. 19).

В то же время государство не вправе умалять, нарушать права и свободы. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Демократия как основа образа жизни в России и ее политического (государственного) режима.

Демократический политический режим означает, что власть в государстве осуществляет народ, а каждый отдельный гражданин участвует в управлении государственными и общественными делами. С самых общих позиций под демократией понимается «форма государственного устройства, основанная на таких устоях конституционного строя, как народовластие и политический плюрализм, свобода, равенство граждан, неотчуждаемость прав человека»[33]. С позиций устоявшихся представлений, выраженных в общей теории государства и права, под демократией понимается политический (государственный) режим[34], который основывается на признании принципов равенства и свободы всех людей, участия народа в управлении государством.

Как конституционно-правовая категория демократия включает в себя следующие элементы:

1) такой строй и такой образ жизни, когда народ сам управляет всеми своими делами: и государственными, и общественными. Над ним никто не должен стоять, а органы законодательной власти и руководящие лица системы исполнительной власти избираются народом и ответственны перед ним. «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону» (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ). Таким образом, в конституционно-правовом аспекте демократия — это демократическое государство, имеющее необходимый набор институтов: действующие публично органы государственной власти; разделение между ними ответственности по принципу разделения властей, учет общественных и территориальных, а также национальных интересов в управлении; избирательная система, дающая состязательность и конкуренцию, обеспечивающая свободное волеизъявление избирателей; совершенная правовая система, в том числе развитое законодательство и гибкий законодательный процесс; органы, стоящие на страже законности, и т. д.;

2) свобода личности, наличие у каждого человека широкого круга закрепляемых в конституции и других юридических актах личных, общественно-политических и социально-экономических прав и свобод, их гарантий и средств защиты;

3) основанный на конституции политический плюрализм, то есть возможность существования и участия в формировании политических институтов и государственных решений многообразных общественных объединений граждан. В обществе должны обеспечиваться гласность, полная информация, право граждан обсуждать важнейшие проблемы, высказывать свое мнение и добиваться законными способами его учета в актах и действиях соответствующих органов;

4) внутреннее осознание гражданином своей полезности обществу, необходимости участия в его жизни в форме обсуждения проектов законов, участия в референдумах и т. д.;

5) основы конституционного строя[35].

При рассмотрении демократии как основы конституционного строя необходимо, прежде всего, исходить из вопроса эволюции действующей Конституции РФ, поскольку ее принятие было призвано положить конец конфликту политических и

общественных отношений либо ввести его в определенные правовые рамки. Ныне действующая Конституция РФ призвана не столько зафиксировать сложившуюся реальность, сколько ее изменить. Конституция является образцом действительности и не исключает ситуацию, когда норма и реальность могут вступать в противоречие. Конституционный строй призван отразить желаемые обществом и законодателем отношения, которые будут в состоянии обеспечить реальный процесс перехода России в состояние правовой государственности и развитого гражданского общества.

В свою очередь, демократический публично-правовой характер государства раскрывается через конституционные принципы, которые часто выделяются авторами отдельно: а) принцип народовластия; б) принцип местного самоуправления; в) принцип разделения властей; г) принцип идеологического и политического многообразия (плюрализма). Действительно, для определения характера публично-правового режима значимы развитость партийно-политической системы, взаимоотношения органов государственной и муниципальной власти, уровень правовой и политической культуры общества, широта связей органов власти с населением, личность главы государства или правительства, влияние религии и многое другое[36]. И поскольку мы говорим о «демократии» — «народовластии», то вопрос о режиме и формах народовластия ставится рядом с нормами о правах человека и гражданина. Указание на «многонациональный народ Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ) как на источник власти дополняется указанием на то, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ). Тем самым демократия соединяет народовластие со свободой людей. А поскольку народная воля складывается как совокупная линия поведения взаимодействующих друг с другом, влияющих друг на друга граждан, негосударственных объединений (в том числе политических партий, независимых СМИ), органов власти, иных субъектов, то для суммирования и выявления истинной народной воли необходимо, чтобы в данном процессе были представлены все эти субъекты. В то же время управление должно быть профессионально организовано, поскольку механизм народовластия чрезвычайно сложен. Тем самым формы самозаявления и отстаивания собственных интересов людей требуют их дополнения формами профессионально-элитарного управления и представительства. Ориентирование аппарата власти на обеспечение народных интересов достигается формированием ведущих органов власти непосредственно гражданами — в лице корпуса избирателей или высшими органами власти, в свою очередь избранными гражданами[37].

Вышеприведенная модель народовластия воплощается в качестве форм представительной и прямой демократии. В том случае, когда народ РФ осуществляет свою власть непосредственно, без каких-либо посредников и последующего или предварительного утверждения или согласования этого решения, говорят об институтах их формирования. Первую группу образуют органы, непосредственно избираемые народом: Президент Российской Федерации, Государственная Дума, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, местные представительные органы власти и главы муниципальных образований и мировые судьи (там, где избрание этих органов населением непосредственно предусмотрено законами субъектов Федерации). Во вторую группу входят органы, опосредованно формируемые избирателями, то есть когда их воля осуществляется через избранных ими представителей. К ним относятся: Совет Федерации, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, главы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, избираемые выборными коллегиальными представительными муниципальными советами. В третью группу входят единолично (коллегиально) назначаемые органы, формируемые выборными (непосредственно или опосредованно) органами публичной власти: судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов, судьи остальных федеральных судов, Председатель Правительства РФ, министры РФ, судьи конституционных (уставных) судов субъектов РФ, главы правительства (администрации) субъектов РФ, главы муниципальных администраций и др.[38] Таким образом, в демократическом государстве все органы государственной власти, как выборные, так и назначаемые, зависят от воли избирателей.

Все способы непосредственного волеизъявления граждан закреплены нормативно в ряде институтов, среди которых выборы[39], референдумы[40], опросы[41], собрания, сходы, митинги, демонстрации, уличные шествия, пикеты[42], правотворческие гражданские инициативы[43] и иные индивидуальные и коллективные обращения в органы власти[44], деятельность

политических партий[45], профсоюзов[46] и других общественных объединений[47]. К числу высших форм непосредственной демократии Конституция РФ относит из этого перечня выборы и референдум.

Идеологическое многообразие и политический плюрализм.

Для современной России характерно постепенное утверждение принципа идеологического и политического многообразия (плюрализма) как одного из устоев конституционного строя (ст. 13 Конституции РФ). Многообразие в сфере идеологии означает право каждого человека, группы людей, их объединений свободно развивать свои воззрения и научные теории идеологического характера, распространять и защищать их с помощью всех существующих технических средств; активно работать также над практическим осуществлением своих идей путем разработки программных документов, законопроектов, представления их на рассмотрение общественных и государственных органов, участия в поддержке и реализации уже принятых этими органами предложений и т. д.[48] Статья 13 Конституции содержательно связана с рядом других конституционных предписаний. Это ст. 14 и 28, устанавливающие религиозное многообразие и свободу совести, ст. 29, предоставляющая каждому гражданину свободу мысли и слова, поиска, получения, производства и распространения информации, ст. 44, гарантирующая каждому свободу литературного, художественного, научного и других видов творчества.

Идеологическим и политическим плюрализмом называется такое состояние в обществе и государстве, когда никакая идеология не получает юридически статуса официальной государственной или обязательной идеологии, а для выражения и воплощения различных политических идей и взглядов могут создаваться партии и иные общественные объединения, и все они действуют на основе (т. е. в рамках, с соблюдением) закона и равны перед законом[49].

Категориями идеологического и политического многообразия подчеркивается возможность свободного сосуществования в обществе различных политических взглядов, идеологий, политических партий и организаций со своими целями и программами. В современной России в политической сфере свободно проповедуются самые различные идеологии: либерализм, марксизм, социал-демократизм, национально-демократические, конституционно-монархические, социально-религиозные и другие доктрины и концепции.

Социальная ценность плюрализма состоит в том, что благодаря ему обеспечивается способность к выражению индивидом своего мнения, определенное равенство возможностей, терпимость ко всем группам в обществе. Все это позволяет гражданам, имеющим различную политическую ориентацию, оказывать влияние на политический процесс, принятие государственных решений, активно участвовать в общественной жизни. Российская Конституция запрещает лишь создание и деятельность таких общественных объединений, действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой и религиозной розни.

Формой реализации интересов различных групп и вовлечения граждан в общественную жизнь являются общественные объединения: общественные организации, общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности, политические партии. В Российской Федерации в настоящее время действует достаточно развитое законодательство об общественных объединениях. Общие вопросы урегулированы в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. (в ред. 2004 г.) «Об общественных объединениях».

Важную роль в развитии рассматриваемой черты конституционного строя сыграло принятие Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. (в ред. 2005 г.). Закон определил ***политическую партию*** *как общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.*

С 2003 года партии стали единственным в РФ видом общественного объединения, имеющим право выдвигать кандидатов в депутаты и на выборные должности в органах власти.

Свобода хозяйствования и многообразие форм собственности.

Одним из важных устоев конституционного строя является экономическая

система. Конституция Российской Федерации в статьях 8 и 9 закрепляет экономические основы конституционного строя и учреждает базовые отношения в сфере экономики, в том числе многообразие форм собственности и свободу экономической деятельности. Конституция закрепляет такие формы собственности, как частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Многообразие форм собственности и их равноправие, признание частной собственности позволяют сделать вывод, что Конституция РФ всем своим содержанием нацелена на развитие рыночной экономики как господствующего типа экономики в России. Правовое регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам, служащим основой для всего правового регулирования отношений собственности в государстве.

Создавая социальное рыночное хозяйство, Российская Федерация стремится обеспечивать свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестную конкуренцию и общественную пользу, чтобы регулирование государством хозяйственной жизни осуществлялось в интересах человека и общества, а экономические отношения строились на социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и покупателем[50].

Положения ст. 8 Конституции РФ, как конкретизированные в других нормах Основного закона, так и вытекающие из их смысла, составляют конституционные основы экономической политики государства.

Конституционные основы экономической политики в России включают в себя:

— единство экономического пространства (ст. 74 Конституции РФ);

— свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств (ограничения перемещения могут вводиться в соответствии с федеральным законом) (п. 2 ст. 74 Конституции РФ);

— поддержка конкуренции (п.2 ст. 34 Конституции РФ);

— не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;

— земля и природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 9 Конституции РФ);

— для участников хозяйственного оборота предполагаются равные возможности производить, продавать и покупать продукты труда, вступать в договорные и иные хозяйственные отношения;

— защита и обеспечение устойчивости рубля (ст. 75 Конституции РФ).

Конституция обеспечивает защиту собственности в Российской Федерации. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Отношения собственности регулируются также Гражданским кодексом РФ.

Примечания

[1] *Авакьян С. А.* Конституционное право России: учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2010. — С. 363.
[2] *Кокотов А. Н.* Конституционное право России. Курс лекций : учеб. пособие.— М. : ТК «Велби», Проспект, 2006. — С. 51.
[3] *Авакьян С. А.* Указ. соч. — С. 366.
[4] Там же. — С. 332.
[5] См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. — Т. 1. — М., 2007. — С. 332—333.
[6] О сущности указанных критериев народовластия, более подробно, см., напр.: *Садовникова Г. Д.* Представительная демократия: от идеи к реализации. — М. : Изд-во гуманитарной литературы, 2008. — 240 с.
[7] *Ильин И.* Аксиомы власти // Новое время. — 1990. — № 10. — С. 41.
[8] См.: *Карапетян Л. М.* Федеративное устройство Российского государства. — М., 2001. — С. 228.
[9] Малая советская энциклопедия : в 10 т. — Т. 4. — М., 1929. — Стлб. 100.
[10] *Рыбаков С. В.* Право наций на самоопределение в российском конкретно-историческом контексте // Проблемы национальных отношений в России : сб. ст. Всероссийской науч.-практ. конф. (15 февраля 2007 года). — Магнитогорск; Челябинск, 2007. — С. 102.
[11] *Ленин В. И.* Резолюция по национальному вопросу // Избранные произведения : в 3 т. — Т. 2. — М., 1978. — С. 95.
[12] *Ленин В. И.* О праве наций на самоопределение // Избранные произведения : в 3 т. — Т. 1. — М., 1978. — С. 583.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

[13] *Ленин В. И.* О праве наций на самоопределение // Полн. собр. соч. — Т. 25. — С. 263.
[14] См.: *Рыбаков С. В.* Указ. соч. — С. 105.
[15] Конституция (Основной Закон) СССР от 5 декабря 1936 г. (принята на Чрезвычайном VIII Съезде Советов Союза ССР) // Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик : сб. документов в 6 т. — Т. 3. — М., 1960. — С. 228—245.
[16] См.: *Лебедев В., Киреев В.* Идея суверенной демократии на политическом горизонте России // Российская газета. — 2007. — 11 апр.
[17] См.: *Валяровский Ф. И.* Указ. соч. — С. 46.
[18] См.: Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М., 2008. — С. 110.
[19] Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г. // ООН. Резолюции Генеральной Ассамблеи на XXV сессии. — Нью-Йорк, 1970. — С. 151—155.
[20] *Авакьян С. А.* Точка отсчета — народ // Российская газета. — 2006. — 28 окт.
[21] Цит. по: *Акимцева Я. В.* «Суверенная демократия»: многообразие определений и единство понятий // Современные проблемы развития концепции суверенной демократии : сб. научных статей / под ред. В. А. Лебедева, В. В. Киреева. — Челябинск : ИИУМЦ «Образование», 2009. — С. 48.
[22] *Авакьян С. А.* Понятия «суверенитет» и «демократия» соединит воедино лишь только подлинное народовластие // Российская газета. — 2006. — 28 окт.
[23] См.: *Горюнов В. В.* Суверенитет и демократия — основополагающие принципы конституционного строя России // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении : сб. статей и материалов / сост. С. Е. Заславский. — М. : Российская газета, 2007. — С. 185.
[24] См.: *Чиркин В. Е.* Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. — 1995. — С. 65—68.
[25] *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Суверенная демократия как конституционная идея современной России. — Челябинск, 2007. — С. 39.
[26] *Тихомиров Ю. А.* Указ. соч. — С. 81—82.
[27] *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Суверенная демократия: проблемы партийного строительства в России XXI века : монография. — Челябинск : Изд-во ИИУМЦ « Образование», 2009. — С. 13—14.
[28] *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — 4-е изд., перераб. и доп.— М. : Норма ; Инфра-М., 2010. — С. 394.
[29] *Шахрай С. М., Клишас А. А.* Конституционное право России. — 2-е изд., доп. — М. : ОЛМА Медиа Групп, 2010. — С. 116.
[30] Собрание законодательства РФ. — 1997. — 29 сент. — № 39. — Ст. 4465.
[31] См.: *Саидов А. Х.* Общепризнанные права человека. — М., 2004. — С. 109.
[32] См.: *Авакьян С. А.* Указ. соч. — С. 328.
[33] *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Суверенная демократия как конституционная идея современной России. — Челябинск, 2007. — С. 55.
[34] См., напр.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. — М, 1997. — С. 99; *Лебедев В. А., Киреева Е . А., Шадрин В. М.* Теория государства и права: конспект лекций : учебное пособие. — М. : Изд-во МГУ, 2005. — С. 60—61.
[35] См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2001. — С. 187—188.
[36] Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — 3-е изд., пересмотр и доп. — М. : Норма, 2008. — С. 99.
[37] О сущности указанных критериев народовластия более подробно см., напр.: *Садовникова Г. Д.* Представительная демократия: от идеи к реализации. — М. : Изд-во гуманитарной литературы, 2008. — 240 с.
[38] См.: комментарий к ст. 3 Конституции РФ. Конституция РФ. Научно-практический комментарий / отв. ред. и рук. авт. колл. доктор юрид. наук, проф. Ю. А. Дмитриев // СПС «Консультант-Плюс», 2010.
[39] См., напр.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253; Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 09.11.2009) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 49. — Ст. 5497; Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 19.07.2009) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 171; Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 19.07.2009) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 21. — Ст. 1919.
[40] См., напр.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 27. — Ст. 2710; Федеральный

конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52 (1 ч.). — Ст. 4916.

[41] См., напр.: Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (ред. от 28.11.2009) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2066.

[42] См., напр.: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 25. — Ст. 2485.

[43] См., напр.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

[44] См., напр.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 25.11.2009, с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2010) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3; Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2009, с изм. и доп., вступающими в силу с 01.04.2010) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

[45] См., напр.: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 17.12.2009, с изм. и доп., вступившими в силу с 01.02.2010) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 29. — Ст. 2950.

[46] См., напр.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 148.

[47] См., напр.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1930; Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 39. — Ст. 4465; Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 09.02.2009) «О средствах массовой информации» // Российская газета. — 1992. — 8 февр.

[48] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. 3-е изд. доп. и перераб. — М. : Новая правовая культура ; Проспект, 2009. — С. 83.

[49] *Авакьян С. А.* Указ. соч. — С. 443.

[50] *Шахрай С. М., Клишас А. А.* Конституционное право России. — 2-е изд., доп. — М. : ОЛМА Медиа Групп, 2010. — С. 114.

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета ЧелГУ.

LEBEDEV Valerian Alekseevich, honored science worker of RF, honored lawyer of RF, J. D., professor, Dean of the Faculty of Law of Chelyabinsk State University.

УДК 347.963 + 342.591
ББК Х400.12 + Х72

А. Г. Лысков

ПУБЛИЧНЫЕ КОНФЛИКТЫ И ПРАВОВЫЕ РЕЦЕПТЫ

A. G. Lyskov

PUBLIC CONFLICTS AND LEGAL PRESCRIPTIONS

В статье с позиций баланса полномочий прокурора и следователя рассматриваются вопросы обеспечения безопасности личности.

Ключевые слова: *прокуратура, следственный комитет, институт независимых прокуроров.*

The article addresses the issues of ensuring personal security in terms of the balance of powers of a public prosecutor and an investigator.

Keywords: *prosecutor's office, investigating committee, institution of independent public prosecutors.*

В конце апреля Совет Федерации заслушал выступление по очередному ежегодному докладу Генерального прокурора России Ю. Чайки о состоянии преступности и правопорядка в стране, представляемом в Федеральное Собрание в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Еще совсем недавно, в бытность предшественника Ю.Чайки, подобное выступление Генерального прокурора зависело только от воли последнего. Теперь же, благодаря Федеральному Собранию и Президенту, оно стало установленной законом обязанностью — публичным отчетом перед обществом и органом, назначившим кандидата на данную высокую государственную должность.

Хорошо помню, с каким сопротивлением данная формула стала нормой закона, пока по законодательной инициативе членов Совета Федерации 407 депутатов Государственной Думы всех без исключения политических фракций, фактически присутствовавших на том заседании, единогласно проголосовали за указанную поправку, обязывающую Генпрокурора лично представлять доклад.

Выступить с настоящей статьей меня побудило высказывание Ю. Чайки о том, что возникающие «шероховатости» между прокуратурой и новым Следственным комитетом России в значительной степени возникают потому, что между ними «отсутствует баланс полномочий». И, в свою очередь, это отсутствие, судя по его словам, имеет место по нашей, законодателей, вине.

На фоне выступления и представленного доклада, отличающихся глубиной анализа и представляющих собой стратегическую основу для внесения коррективов в политику государства в сфере укрепления правопорядка и борьбы с правонарушениями, указанное утверждение относительно законодателей оцениваю как не вполне корректное.

Наш Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, являющийся профильным органом по отношению к институту прокуратуры и принимающим участие наряду с такими же органами Госдумы в законодательном обеспечении деятельности прокуратуры и следственных органов, с твердым политическим упрямством отстаивает принцип о соблюдении баланса полномочий прокурора, с одной стороны, и следователя с его руководителем, с другой. Хотя, может быть, это кому-то не нравится, но мы свою позицию не скрываем и докладываем ее вплоть до политического руководства страны.

Когда, например, в течение пяти лет существовала ничем не оправданная монополия прокурора давать согласие на возбуждение уголовного дела следователю и дознавателю, комитет делал все, чтобы этот процессуальный институт был отменен. Данный институт нанес непоправимый вред организации следственной работы, являясь препятствием в обучении следователей, как расследовать преступления «по горячим следам». Непроизводительное расходование рабочего времени следователя на получение указанного согласия растягивалось в

суммарном исчислении на месяцы и даже годы. Попытки нас, законодателей, отменить «институт получения согласия» при поддержке руководителей следственных органов наталкивались на жесточайшее сопротивление противников. Но в конце концов политический разум возобладал — указанный институт, по меткому выражению, приказал долго жить.

Но настоящий период отличается другой крайностью: прокурор вообще лишен права возбуждать уголовные дела, даже если выявил в ходе проверок законности признаки составов преступлений. Как будто бы в знак отмщения за многолетнюю указанную монополию, мол, покрутись, прокурор, как это делали следователи в твою бытность вершителя судеб. При этом парадоксальной выглядит ситуация, когда возбудить уголовное дело прокурор, являющийся государственным обвинителем в уголовном судопроизводстве, не вправе, однако правом отмены постановления о возбуждении дела наделен. Нелепость заключается в том, что на одну сторону одной медали он может заглядываться, а на другую «обязан быть слеп». И это российское «ноу-хау» происходит на фоне общеевропейского стандарта, когда прокуроры европейских стран возбуждают уголовное преследование в отношении лиц, совершивших преступления.

Таким образом, имеют место две равновеликие крайности, подтверждающие факт отсутствия баланса полномочий, по отрицательным последствиям для человека и гражданина, его конституционных прав и свобод. Жаль, что понимание этого опять произойдет через годы, через поломанные судьбы сограждан, через отрицательное восприятие государственных правовых институтов избирателями, через недоверие населения в справедливость и эффективную защиту государством человека.

В практике развития государства есть сферы (а в России особенно), которые при изменении правовых основ деятельности институтов государственной власти и ее инструментов наиболее глубоко затрагивают интересы, права и свободы человека и гражданина.

За примерами далеко ходить не надо. В этом смысле вынужден согласиться с Ю. Чайкой об имеющих место «шероховатостях» в деятельности прокуратуры и следственных органов. В конце марта было множество публикаций, которые условно можно объединить темой об очередном публичном межведомственном противостоянии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и нового ведомства — Следственного комитета Российской Федерации.

Поэтому попробуем разобраться, вызывается ли объективной необходимостью перевод отношений между двумя важнейшими государственными институтами в публичную плоскость или за этим стоит нечто другое, это — во-первых. И, во-вторых, какой государственной процедуры не хватает главе государства — Президенту России для эффективной, по моему мнению, реализации стратегии модернизации.

Предметом данной статьи является не оценка сообщенных другими СМИ сведений о сути конфликта. Тем более, основываясь на собственном правоприменительном опыте, полностью разделяю и поддерживаю позицию Президента России Д. А. Медведева о том, что прежде чем распространять что-то в печатных изданиях и по телевидению, нужно детально разобраться во всех элементах противоправного события и подвергнуть его оценке судом. К данной рекомендации будет уместным дополнение о том, что если отступить от предлагаемой главой государства процедуры, важнейшие государственные правоохранительные институты с неизбежной закономерностью будут втянуты в политическое выяснение отношений, пытаясь доказать гражданам, какая структура важнее для общества.

К чему это может привести, когда в силу подобного искусственного ослабления государственных институтов наносились разрушительные удары по самому государству, хорошо известно из нашей недавней истории.

На современном этапе и Генеральная прокуратура, являющаяся предусмотренным Конституцией государственным институтом, и Следственный комитет, созданный как государственный орган на основе конституционной обязанности государства защищать каждого человека от преступных посягательств, призваны быть инструментами государственной власти в деле обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Оба института одинаково важны в современном государственном устройстве России. Но их статус различен в силу выполняемых задач. С безусловностью можно утверждать, что полномочия прокуратуры значительно шире полномочий следственных органов. Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за законностью во всех сферах применения законов. К тому

же Генеральная прокуратура ответственна по закону и согласно поручениям Президента за координацию борьбы с преступностью. В этом смысле деятельность следственных органов лишь небольшой сектор поднадзорных прокурору сфер. Однако в результате принятых в последние 3 года изменений законодательства привычный российскому человеку статус прокурора, к которому он вынужден был обращаться со всеми бедами, связанными с нарушениями прав, существенно скорректирован. В итоге баланса полномочий прокурора и следователя в сфере предварительного следствия нет.

С 15 января с. г. с заявлениями о возбуждении уголовного дела потерпевший от преступного посягательства должен обращаться не к прокурору, а в органы нового Следственного комитета и в следственные органы других ведомств (МВД, ФСБ, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и психотропных веществ). Полагаю, что это — несуразица, которая с учетом приобретенного практического опыта со временем претерпит изменение.

Равные по важности государственные институты предстают перед обществом не абстрактно, а в действиях конкретных исполнителей. Отсюда возникает великий соблазн выяснить, кто главнее — прокурор или следователь со своим начальником.

Таким образом, в основе возникающих конфликтов, как и того, о котором шла речь в начале статьи, лежат как объективные факторы, связанные с недоработками законодателя, так и субъективные мотивы из области психологии взаимоотношений.

Осуществляемый нами мониторинг правоприменительной практики даст возможность внести необходимые коррективы в законодательство в интересах обеспечения равенства каждого перед законом. Надеюсь, что на это уйдет не пять лет, а гораздо меньший срок.

Твердо убежден в том, что монополии в весьма чувствительной сфере правоотношений в области защиты прав и свобод человека и гражданина не должно быть.

Что еще, помимо изменения законодательным путем объема полномочий, могло бы уравновесить практику взаимодействия Генеральной прокуратуры и Следственного комитета, практику взаимоотношений конкретных исполнителей?

Рискну реанимировать идею, озвученную мною более пяти лет назад в соавторстве с другими коллегами-законодателями, по созданию в Российской Федерации правового института независимого прокурора (коллегии уполномоченных прокуроров), который по заданию Президента России или Палат Федерального Собрания мог бы осуществить основанную на законе проверку и дать правовую оценку действиям высших должностных лиц, включая Генерального прокурора и Председателя Следственного комитета.

Полезность данного института в современных условиях совершенно очевидна, так как он направлен на дальнейшее совершенствование демократических институтов и формирование гражданского общества Российской Федерации, повышение правовой ответственности высших должностных лиц государственной власти федеративного государства, установление действенного парламентского контроля за деятельностью Генерального прокурора и Председателя Следственного комитета.

Концепция указанного закона основана на отсутствии в иерархии государственных институтов соответствующих правовых процедур и механизмов, **способных обеспечить** объективное расследование в отношении высших должностных лиц государственной власти, когда, помимо специальных знаний для производства расследования преступных деяний и иных злоупотреблений, **требуются коллективный профессиональный опыт и навыки, позволяющие квалифицированно отграничить деяния**, содержащие признаки преступлений, **от действий, влекущих политическую ответственность.**

Особенно важным в современных условиях является расширение возможностей Президента Российской Федерации по устранению с использованием нового правового института причин и условий межведомственных противоречий, террористических актов, сопровождающихся массовой гибелью людей, и бездействия ответственных должностных лиц, не обеспечивших должным образом безопасность российских граждан. Полагаю, Президент не должен заниматься примирением лидеров важнейших правоохранительных структур, что называется, в ручном режиме. Под его управлением должен быть своеобразный «дамоклов меч», висящий над головой любого, кто вопреки интересам государства руководствуется личными или ведомственными амбициями.

Как показывает опыт, расследования, уже проводившиеся в отношении бывших

Генерального прокурора и человека, исполнявшего эти обязанности, заведомо не могли обеспечить объективность расследования в силу его проведения ранее назначенными подчиненными прокурорами и следователями. Достаточно напомнить, что согласно уголовно-процессуальному закону, являясь потенциальными свидетелями, эти подчиненные должны были выносить постановления о самоотводе. Более того, обстоятельства, изложенные в средствах массовой информации, как, например, результаты журналистских расследований относительно деятельности одного из бывших руководителей правительства, не получили публичной правовой оценки в силу отсутствия независимого уполномоченного государственного органа.

Предлагаемый проект федерального закона о независимом прокуроре **позволит устранить** пробелы в иерархии государственных институтов и действующем законодательстве, **обеспечить** конституционный принцип равенства граждан перед законом, независимо от занимаемого положения в обществе и государстве, **повысить** эффективность парламентского контроля, а также **создать** институт по предупреждению предпосылок развития политического экстремизма, основанного на эксплуатации так называемого лозунга о неприкасаемости элиты государственной власти.

Институт независимого прокурора (коллегия уполномоченных прокуроров) мог бы состоять из 17 членов, назначаемых на 8 лет и имеющих статус заместителей Генерального прокурора.

Независимые прокуроры (члены коллегии уполномоченных прокуроров) подлежат назначению на должность и освобождению от должности Советом Федерации как органом, ответственным за формирование института Генерального прокурора.

При этом по 5 кандидатур могли бы представлять соответственно Президент, Совет Федерации и Государственная Дума. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации должен иметь право выдвинуть две кандидатуры.

К полномочиям независимых прокуроров (коллегии уполномоченных прокуроров) целесообразно отнести:

— рассмотрение сообщений о преступлениях и предварительное расследование обстоятельств о деяниях, содержащих признаки преступлений, совершенных в период исполнения служебных обязанностей отстраненными от должностей Президента Российской Федерации, Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства, Председателя Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда, Председателя Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора, Председателя Следственного комитета, Председателя Счетной Палаты, Уполномоченного по правам человека, Председателя Центрального банка и Председателя Центральной избирательной комиссии;

— рассмотрение по предложению Совета Федерации или Государственной Думы материалов парламентских расследований и дача заключений на предмет наличия в них сведений о деяниях, содержащих признаки преступлений;

— проведение по предложению Президента, Совета Федерации или Государственной Думы проверок на соответствие действующему законодательству Российской Федерации деятельности Генерального прокурора и Председателя Следственного комитета;

— в случае отсутствия в производстве уголовных дел о преступлениях в отношении указанных выше должностных лиц по предложению Президента Российской Федерации осуществление предварительного расследования деяний, содержащих признаки преступлений, в отношении руководителей министерств и ведомств, подчиненных Президенту.

Независимый прокурор (коллегия уполномоченных прокуроров) осуществляет свою деятельность при наличии обстоятельств, являющихся поводом и основанием для реализации установленных предлагаемым законом полномочий. **При этом независимый прокурор (члены коллегии уполномоченных прокуроров) приостанавливают работу по основному месту работы, если выполняют поручения Президента или Палат Федерального Собрания**. В случае отсутствия данных поручений продолжается исполнение обязанностей по предыдущему основному месту работы.

Финансовое и техническое обеспечение в случае начала деятельности данного института осуществляется за счет федерального бюджета и при необходимости из средств резервного фонда правительства, выделяемых по распоряжению Президента на период непосредственного осуществления полномочий независимым прокурором (членами коллегии уполномоченных прокуроров).

На независимого прокурора (членов коллегии уполномоченных прокуроров) в период их деятельности должны распро-

страняться меры правовой и социальной защиты, установленные федеральными законами «О прокуратуре Российской Федерации» и «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

Выше приведены основные идеи по поводу нового правового института. Его актуальность весьма велика, исходя из складывающейся в российском обществе ситуации.

Позволю себе напомнить, что объединение людей в государство, по философскому определению русского мыслителя И. А. Ильина, осуществлено с целью обеспечения их безопасности.

Представленный Ю. Чайкой Совету Федерации доклад свидетельствует о том, что в вопросах обеспечения безопасности существуют реальные проблемы. Достаточно вчитаться в статистические показатели о допускаемых нарушениях законности и действующего законодательства. Из зарегистрированных в прошлом году более 2,6 млн преступлений 45 % остались нераскрытыми. В результате осуществления надзорной функции только за исполнением законов в сфере досудебной стадии уголовного судопроизводства выявлено 3 миллиона 543 тысячи 669 нарушений. При надзоре за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму выявлено свыше 127 тысяч нарушений. По требованию прокуроров отменено более 34 тысяч постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел следователями Следственного комитета при прокуратуре.

Наш комитет, как указано выше, в силу своей компетенции является звеном в сложной законотворческой цепи построения правовых основ для деятельности названных выше государственных институтов. Это обстоятельство побуждает нас выносить на общественное обсуждение идеи, направленные на предупреждение различного рода отклонений от нормы в деятельности любых госструктур.

Убежден, что только конструктивный диалог законодателя и правоприменителя будет способствовать созданию сбалансированных по статусу и полномочиям важнейших органов государства, к каковым относятся и Генеральная прокуратура, и Следственный комитет России. В этом, в свою очередь, залог надежности и эффективности защиты наших граждан от преступности.

ЛЫСКОВ Анатолий Григорьевич, Председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, заслуженный юрист Российской Федерации.

LYSKOV Anatoliy Grigorievich, Chairman of the Committee on Judicial and Legal Affairs under the Council of Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation.

УДК 342.534:342.721
ББК Х300.621.6 + Х400.323

Н. И. Шаклеин

ВОПРОСЫ ДЕПУТАТСКОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ

N. I. Shaklein

TO THE ISSUES OF PARLIAMENTARY PRIVILEGES

Рассматриваются вопросы иммунитета парламентариев, процедура лишения неприкосновенности парламентариев.

Ключевые слова: *депутатская неприкосновенность, парламентский иммунитет, коррупция.*

Issues under review include immunities of members of parliament and the procedure for deprivation of parliamentary priviliges.

Keywords: *Parliamentary privileges, parliamentary immunities, corrupt practices.*

Тема парламентского иммунитета и депутатской неприкосновенности часто подвергается дискуссии.

Полемика по этому поводу характерна не только для России, но и для большинства зарубежных стран. Данный иммунитет сложился исторически как социально-правовая гарантия высокого и действительно независимого положения члена парламента.

Классическое определение неприкосновенности парламентария было дано во Французской конституционной хартии 1814 года, устанавливающей, что «...против депутата во время сессии не может быть возбуждено уголовное преследование без согласия той палаты, к которой он принадлежит, за исключением случая, когда депутат застигнут на месте преступления»[1].

Депутатская неприкосновенность является общепризнанной мировой практикой как эффективное средство обеспечения депутатских полномочий, беспрепятственной деятельности, независимости и самостоятельности как отдельного парламентария, так и парламента в целом.

Следует согласиться с выводом о том, что депутатская неприкосновенность выступает важнейшим условием обеспечения парламентаризма как исторического и политического явления. С развитием общества роль парламентов возрастает, парламентский иммунитет укрепляется в конституционном законодательстве. Следовательно, данный институт не только не утрачивает своего значения, но и сохраняет свой объем и содержание, и его необходимо рассматривать как закономерный элемент парламентского строя[2].

В России парламентская неприкосновенность закреплена в ст. 98 Конституции Российской Федерации. Согласно этой норме парламентарий обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Он не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Вопросы иммунитета парламентариев регулируются и федеральными законами (Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», гл. 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» Уголовно-процессуального кодекса РФ).

Процедурный механизм принятия решений о привлечении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Российской Федерации к уголовной и административной ответственности предусмотрен в регламентах палат.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации[3] неприкосновенность (парламентский иммунитет) — один из основных элементов статуса парламентария, важ-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

нейшая правовая гарантия его деятельности.

Таким образом, необходимость конституционного и законодательного закрепления парламентского иммунитета не подвергается сомнению. Проблемой является обеспечение надлежащего баланса между необходимостью соблюдения равенства граждан перед законом и судом, с одной стороны (ст. 19 Конституции РФ), и необходимостью обеспечения надлежащих гарантий деятельности парламентария — с другой.

Важную роль играет при этом надлежащее правовое регулирование данного конституционно-правового института, правильное понимание его объема, избежание расширительного толкования, отсутствие противоречий в системе действующего законодательства[4].

По поводу парламентского иммунитета звучит немало ошибочных, а иногда и осознанно неверных высказываний, отождествляющих этот институт с безответственностью и безнаказанностью, хотя его суть заключается в основном лишь в особой процедуре применения ответственности.

В Российской Федерации сторонники ограничения и сокращения института неприкосновенности в качестве основных аргументов приводят необходимость борьбы с коррупцией.

Коррупция в России действительно представляет угрозу национальной безопасности. Но, во-первых, борьба с коррупцией не должна выхолащивать те демократические ценности, которые закреплены в Конституции. Во-вторых, нужно проанализировать, в какой степени коррупция распространена среди субъектов института неприкосновенности, и как ограничение парламентского иммунитета в итоге скажется на результатах борьбы с коррупцией в стране.

Статистика зарегистрированных фактов коррупционных действий парламентариев, и тем более случаев отказов в привлечении их к уголовной ответственности, не позволяет эту тему считать проблемной.

Как известно, коррупция процветает совсем в других местах, где она действительно разъедает основы государства и общества.

Вместе с тем, анализ действующего законодательства и сложившаяся правоприменительная практика решения вопросов, связанных с преодолением парламентского иммунитета, свидетельствуют об отсутствии четкого механизма правового регулирования правоотношений, возникающих при особом порядке производства по уголовным делам этой категории.

Так, отсутствие в уголовно-процессуальном законе четкой (согласующейся с требованием ч. 2 ст. 98 Конституции Российской Федерации) процедуры лишения парламентариев неприкосновенности позволяет провоприменителям неоднозначно толковать, во-первых, само понятие «лишение неприкосновенности», а во-вторых, предусмотренные законом особенности возбуждения уголовного дела и совершения отдельных следственных действий в отношении этих лиц.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 448 «Возбуждение уголовного дела» Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации решение вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 98 Конституции Российской Федерации вопрос о лишении неприкосновенности этих лиц решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания. При такой трактовке вышеназванных норм правоприменителями в последнее время неоднозначно решается вопрос о порядке возбуждения уголовных дел в отношении этих лиц. Вправе ли Председатель Следственного комитета Российской Федерации самостоятельно обращаться по этому вопросу в соответствующую палату Федерального Собрания или решать ее путем обращения к Генеральному прокурору Российской Федерации, который затем должен направить представление в палату? Тем более сам факт возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица означает уже лишение такого лица неприкосновенности.

В действующем законодательстве нет четкости в изложении понятия «неприкосновенность» (парламентского иммунитета). Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, как обращение в Государственную Думу или Совет Федерации с представлением о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении конкретного лица или на привлечение лица в качестве об-

виняемого, так и обращение с представлением о даче согласия на задержание, арест, производство обыска, наложение ареста на почтово-телеграфные отправления, контроль и запись переговоров, передачу уголовного дела в суд, являются обращениями о лишении этих лиц неприкосновенности[5].

Законодательством не отрегулирован вопрос о том, должен ли применяться особый порядок производства в случае совершения парламентарием противоправного деяния до того, как он стал обладать особым правовым статусом, а также в случае такого деяния уже после окончания срока парламентской деятельности.

Очевидно, что изложенные доводы требуют подготовки и внесения на рассмотрение соответствующих законопроектов по указанным вопросам.

Примечания

[1] Лекции по русскому государственному праву. — Т. 1. Конституционное право. 2-е изд. — СПб., 1910. — С. 317.

[2] См.: *Доронина О. М.* Депутатский иммунитет: средство и условие существования парламентаризма // Право и политика. — 2008. — № 3. — С. 544—545.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”».

[4] См. напр.: *Колесников Е. В., Пажетных Д. В.* Актуальные вопросы парламентского иммунитета членов верхних палат парламента // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 4; *Митягин Ю. В.* Неприкосновенность депутатов, выборных должностных лиц органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. — 2010. — № 2; *Омарова З. Н.* Парламентский иммунитет депутата законодательного органа власти субъекта РФ // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 6.

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”».

ШАКЛЕИН Николай Иванович, член Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

SHAKLEIN Nikolay Ivanovich, member of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 327:004
ББК Х911.16 + Ч6:Х081

П. М. Кандалов

ВЛИЯНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

P. M. Kandalov

EFFECT OF MASS MEDIA ON THE FORMATION OF A POLITICAL SYSTEM

В статье рассматривается роль средств массовой информации в связи с последними событиями на Ближнем Востоке и севере Африке.

Ключевые слова: *средства массовой информации, политическая система, глобализация, информационные технологии, Интернет.*

B The article covers the role of mass media in the Middle East and the north of Africa.

Keywords: *Mass media, political system, globalization, information technologies, the Internet.*

Последние события на Ближнем Востоке и севере Африки показали, насколько сильно средства массовой информации, особенно Интернет, оказывают влияние на формирование политических систем.

Не вызывает сомнения, что с развитием Интернета, социальных сетей средства массовой информации становятся мощными инструментами современной политики.

Для политической системы одной из важнейших задач всегда была передача политически значимой информации большему количеству людей. На разных этапах развития общества для реализации этой цели применялись различные способы. При этом зачастую многие из этих средств неэффективно обеспечивали доведение информации до всего населения, к тому же очень часто она искажалась и не обладала оперативностью. С появлением и развитием средств массовой коммуникации, особенно с появлением СМИ, задача была решена, и необходимая информация в нужный временной промежуток стала доходить до максимального числа адресатов.

В научной литературе средства массовой информации определяются как совокупность каналов распространения информации, адресованной неограниченному числу лиц, социальных групп, государств с целью оперативного информирования их относительно событий и явлений в мире, конкретной стране, определенном регионе, а также для выполнения специальных социальных функций[1].

Легальное определение «массовая информация» дается в Законе РФ от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»[2] как предназначенные для неопределенного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы (п. 1 ст. 2 Закона). Если считать, что в формулировке «предназначенные для неопределенного круга лиц» проявляется видовое отличие понятия «массовая информация» от более широкого понятия «информация», то сама информация — это печатные, аудио-, аудиовизуальные, иные сообщения и материалы. Законодательное закрепление понятия «информация» дается в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[3], согласно которому информация — это сведения (сообщения, данные) о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления (п. 1 ст. 1 Закона). Таким образом, один закон понимает под информацией только сообщения, другой — рассматривает понятия «сведения», «сообщения» и «данные» как тождественные.

В условиях глобализации и развития информационных технологий на формирование СМИ оказывают влияние разные факторы. Так, например, кроме таких факторов, как состав учредителей СМИ, социальная ориентированность, особое значение приобретают каналы и способы распространения. И. А. Василенко обращает внимание на революционную роль информационных технологий СМИ в современном политическом процессе. Она подчеркивает, что информационная

революция во многом способствовала виртуальности, нелинейности и дискретности политических процессов. Если в классической политической системе политическое знание соотносилось со сферой политического бытия, политического существования, то информационная революция, используя виртуальное пространство, мгновенно переводит новую информацию в сферу политического действия. Использование информации для нахождения наиболее эффективных способов ее применения на практике — это и есть политическое управление в информационном обществе[4]. Своеобразие положения СМИ в политической системе обусловлено тем, что они активно взаимодействуют со всеми политическими институтами общества, органично вписываясь в политический процесс.

Следует согласиться, что коммуникация стала системообразующим элементом политики и приобрела в ней новый онтологический статус, утратив былой вспомогательно-технический характер[5]. Такое положение СМИ в политической системе обусловлено и тем, что они являются представителями государственных органов, массовых общественных организаций, политических партий, определенных социальных групп. Особое влияние СМИ на формирование политической системы проявляется в ходе избирательных кампаний, когда из органов информации они превращаются в инструмент политического воздействия, а зачастую и манипулирования.

Влияние СМИ на формирование политической системы происходит через производство политической информации, формирование общественного мнения. Средства массовой информации оказывают воздействие на все политические процессы. Таким образом, с содержательной точки зрения СМИ весьма специфичны. Они иначе, чем остальные сферы политического действия, реализуют свое предназначение. Развивая политические идеи применительно к широкому кругу жизненных интересов людей, они обеспечивают последовательность, завершенность процесса формирования политической системы, участвуют в выработке и принятии важных решений. СМИ играют существенную роль в ограничении власти и конкретных политических действий, в разоблачении нарушений законности, защите прав граждан от произвола государства.

В этой связи особую важность приобретают действия органов государства по нахождению оптимального баланса в законодательном регулировании деятельности СМИ; с одной стороны, государство должно обеспечить СМИ необходимую свободу и независимость для формирования демократической политической системы, с другой стороны, обозначить пределы деятельности СМИ, чтобы они не стали инструментом, дестабилизирующим социально-политическую ситуацию в обществе.

В литературе стало уже нарицательным определение СМИ как «четвертой власти» в современном демократическом обществе. Я. Н. Засурский отмечает, что процесс становления в России демократии тесно связан с формированием гражданского общества, правового государства, рыночного хозяйства и независимой влиятельной прессы[6].

На наш взгляд, можно согласиться, что модель «четвертой власти» в современной российской ситуации нефункциональна. С помощью модели «четвертой власти» СМИ придается значение самостоятельной силы и оттеняется истинный суверен власти в демократическом государстве — народ[7]. Следует заметить, что и современные зарубежные исследователи, пытающиеся осмыслить реальные механизмы деятельности СМИ, отказываются сегодня от мифа о «четвертой власти» — мифа о прессе как «независимом наблюдателе», «сторожевом псе на службе общества» и т. п. СМИ на протяжении всей своей недолгой истории были не больше, чем летописцами чужих деяний, и если прессе когда-либо выпадало играть активную роль, то только потому, что она становилась агентом влиятельных политических сил[8].

В современной России все большую актуальность приобретает механизм реализации таких конституционных прав, как свобода слова и права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Конституция РФ в ст. 29 устанавливает конституционно-правовые основы массовой информации, декларируя ее и запрещая цензуру (ч. 5 ст. 29). Она определяет общие и специальные основания ограничения свободы массовой информации (ч. 2, 3 ст. 29), предусматривает ряд гарантий свободы массовой информации (ч. 1, 4, 5 ст. 29). В этом состоит достоинство конституционной нормы, которая не только провозглашает свободу слова, но и запрещает злоупотребление ею.

Конституционно закрепленная свобода слова — это фундаментальная основа свободного гражданского общества. От

ее реального наполнения зависит развитие печати, существование политической оппозиции, проведение свободных выборов, общественный контроль за деятельностью власти[9].

Свобода слова сдерживает авторитаризм, обеспечивает деятельность партий и общественных организаций, служит гарантией законности — это, коротко говоря, системообразующий инструмент демократического общества. Понимание этого привело к тому, что в первые же годы реформ были приняты весьма демократические законы о печати и информации[10], появилась обширная система независимых СМИ.

В простом своем содержании эта конституционная свобода обеспечена отсутствием каких-либо репрессий за критику властей, возможностью свободно создавать средства массовой информации и определять их направленность. Но свобода слова — не только личная, но и политическая свобода. Конституционно она ограничена только запретом пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также — пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ). Например, несмотря на то, что в ч. 1 ст. 4 определение понятию «злоупотребление свободой массовой информации» в Законе о СМИ не содержится, вместе с тем в ст. 4 Закона указан перечень случаев, когда такие злоупотребления могут иметь место. К дестабилизирующим политическую систему случаям следует отнести:

— призыв к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства;

— осуществление экстремистской деятельности;

— пропаганду войны.

Поэтому у СМИ есть незримая связь с результатами ее использования в политических целях, вследствие чего она может стать орудием не только созидания, но и разрушения гражданского мира. Именно это не так давно мы могли наблюдать в ходе событий на Манежной площади.

Политические партии, не нарушая конституционных запретов, используют свободу слова и связанную с ней свободу распространения информации для целей политической борьбы. При этом эта свобода не может носить абсолютный характер. Злоупотребление свободой стало наносить урон обществу, способствовать дестабилизации обстановки в стране, искажению представительной системы. Свобода хороша только тогда, когда не нарушает свободу отдельного индивида и совпадает с необходимостью, политической культурой.

В связи с бурным развитием информационных технологий многие виды СМИ, особенно печатные, уже не являются источником столь массовой информации. Однако в последнее время обращает на себя тенденция, когда многие финансово-промышленные группы, транснациональные компании пытаются получить контроль над СМИ, посредством которых идет не только распространение информации, но формирование общественного мнения, а зачастую и его навязывание. Сегодня мы видим, как новые виды каналов распространения информации, такие, как социальные сети с аудиторией в сотни миллионов людей, оказываются в руках нескольких лиц. Технические возможности таких каналов становятся такими, что зачастую даже правоохранительным органам не удается оперативно бороться с распространением явно противозаконной информации.

В этой связи особую актуальность приобретает разработка эффективного механизма государственного регулирования деятельности СМИ. Но не стоит и забывать, что СМИ отражают, прежде всего, состояние современного общества и политической системы.

В заключение следует отметить специфическую роль СМИ в современном обществе, потому что СМИ активно взаимодействуют со всеми политическими институтами общества, органично вписываясь в политическую систему, становятся системообразующими элементами политики.

Примечания

[1] См., напр.: *Засурский Я. Н.* Средства массовой информации как фактор процессов общественной трансформации на рубеже тысячелетий // Журналистское образование в XXI веке : сб. мат-лов междунар. учебно-методической конф. — Екатеринбург, 2000. — С. 9—10.

[2] Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 7. — Ст. 300.

[3] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 31 (часть I) . — Ст. 3448.
[4] *Василенко И. А.* Информационная революция и формирование новой постклассической картины мира XXI века. Политическая философия — М., 2004. — С. 17.
[5] *Соловьев А. И.* Политическая коммуникация: к проблеме теоретической индетификации // Полис. — 2002. — № 3. — С. 10.
[6] *Засурский Я. Н.* Указ. соч. — С. 9.
[7] *Суслов Е. В.* СМИ как инструмент формирования общественного мнения в процессе становления гражданского общества : дис. ... канд. полит. наук. — М., 2004. — С. 95.
[8] *Altshull J. H.* Agenes of the Power: the role of the news media in human affairs. — New York; London : Longman. 1984. — P. 276—277.
[9] *Лебедев В. А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2005. — С. 69.
[10] См., напр.: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 7. — Ст. 300; Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 8. — Ст. 609. Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ данный Федеральный закон признан утратившим силу. В н. в. действует Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (часть I). — Ст. 3448.

КАНДАЛОВ Петр Михайлович, канд. юрид. наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой экономического права и гражданско-правовых дисциплин. Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова.
E-mail: melon74@gnail.com

KANDALOV Petr Mikhailovich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Acting Head of the Chair of Economic Law and Civil Law Disciplines. G. V. Plekhanov Russian University of Economics.
E-mail: melon74@gnail.com

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342.41:32
ББК Х400.2 + Х05

А. А. Фролов

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ

A. A. Frolov

CONCEPT AND CONTENT OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF POLITICAL DIVERSITY

В статье анализируется конституционный принцип политического многообразия. Дается авторская трактовка содержательных параметров данного принципа.

Ключевые слова: *конституция, принцип, политический, многообразие, законодательство, идеология, многопартийность.*

The article analyzes the constitutional principle of political diversity. Given author's interpretation of meaningful parameters of the principle.

Keywords: *constitution, principle, political, variety, legislation, ideology, multiparty system.*

Одним из основополагающих принципов конституционного строя России является принцип политического многообразия, закрепленный в ч. 3 ст. 13 Конституции Российской Федерации. Важность его осмысления обусловлена его особой ролью в системе других конституционных принципов, направленных на формирование в России демократического, правового государства с республиканской формой правления, которые определены в качестве конституционных ценностей.

Принцип политического многообразия является отражением российского опыта, предшествующего принятию Конституции. На наш взгляд, два социальных фактора сыграли определяющую роль в признании необходимости установления данного принципа. Прежде всего, бурный рост политического интереса и становление многопартийности в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в. Второй фактор вырастает из этого политического движения, завершившегося становлением многопартийности, и заключается в поиске «идеологемы», которая была бы противоположной существовавшему в СССР однопартийному строю с абсолютным господством коммунистической партии. Эта идеологема была «найдена» в зарубежных конституционных текстах и применительно к обсуждаемому принципу состояла в идее плюралистической демократии.

Таким образом, политическое многообразие и многопартийность стали неотъемлемой частью общественной жизни России. Конституция РФ зафиксировала фактическое состояние российского общества, переведя область социальных отношений в юридические.

В отечественной конституционной теории сложились два основных подхода в оценке содержания понятия «политический плюрализм». Так, по мнению С. А. Авакьяна, политический плюрализм означает развитие многих форм выражения политических идей. «Политическим плюрализмом, — пишет он, — называется такое состояние в обществе и государстве, когда никакая идеология не получает юридического статуса официальной государственной идеологии, а для выражения и воплощения различных политических идей и взглядов могут создаваться партии и иные общественные объединения, и все они действуют на основе (т. е. в рамках) с соблюдением закона и равны перед законом»[1].

Второй подход, более широкий по своему характеру, выражен Б. С. Эбзеевым и Л. М. Карапетяном. По их мнению, партии, общественные объединения составляют лишь весомую часть политического плюрализма, но не исчерпывают его. Они предлагают более широкий подход к реальному содержанию политического плюрализма, которое не только охватывает партии и их идеологии, но и включает в себя существующую в различных организационных и правовых формах публичную власть[2].

Мы разделяем позицию С. А. Авакьяна, поскольку, на наш взгляд, принцип политического плюрализма относится к сфере гражданских отношений, но не является определяющим для государственно-властных отношений. Он недопустим, к примеру, в деятельности судов, органов исполнительной власти, правоохранительных органов. Другое дело органы представительной власти, которые как раз и служат механизмом выражения общественных мнений, переводя социальные, в том числе политические, идеи в решения, документы, нормативные акты. Вполне понятно, что органы государственной власти не должны сами нарушать данный принцип, в том числе путем вмешательства в дела политических партий иных общественных объединений.

Конституция Российской Федерации признает граждан важнейшим субъектом публичной политики. Принцип политического многообразия создает возможности для граждан и их объединений оказывать влияние на политический процесс в рамках конституционных и законодательных установлений; данный принцип предполагает возможным эпизодическое и (или) системное (целевое) участие граждан и их объединений в сфере политики, а также переход общественного объединения из одного статуса в другой.

Одной из задач данного принципа является предотвращение возможности появления однопартийной системы, которая исключала бы существование других политических партий, а также подчиняла своему господству другие общественные объединения, которые бы выступали «приводными ремнями» партийного строительства[3]. Именно поэтому в ч. 4 ст. 13 Конституции РФ устанавливается равенство общественных объединений перед законом.

Следует отметить, что плюрализм присущ различным сферам общества — политической, экономической, культурной, идеологической. В каждой из сфер он имеет различные формы и способы выражения. В то же время плюрализм в сфере политических отношений играет важнейшую роль, поскольку определяет и задает вектор развития остальных сфер. В основании же плюрализма находится состояние свободы. Категория «свобода» имеет в качестве содержательного компонента возможность выбора лицом идей, взглядов, убеждений, действий при условии, что они не нарушают права и интересы других лиц. Свобода личности применительно к политической сфере взаимосвязана с демократическим режимом в широком смысле этого понятия. Родовым признаком демократии является система выявления, представительства и учета разных позиций, которые, переплавляясь посредством специальных институтов, «на выходе» являют собой политику как компромисс[4].

В современном конституционном праве сложились различные концепции демократии[5]. Одной из наиболее привлекательных является плюралистическая концепция демократии. Важнейшей ее целью является обеспечение баланса двух основных демократических ценностей — свободы и равноправия. В этом качестве плюрализм представляет собой один из элементов демократического механизма управления. Плюрализм предполагает, что в обществе могут свободно формироваться и пропагандироваться политические взгляды и теории, а граждане вправе создавать любые объединения, преследующие различные политические цели.

Существо плюрализма заключается в создании условий для достижения компромисса разнообразных, нередко противоречивых мнений и позиций. «Компромисс внутренне присущ демократии прежде всего потому, что в ней сформировались политические и правовые институты, в рамках которых возможно публичное согласование интересов»[6]. В этом плане предназначение принципа политического плюрализма сводится к поддержанию равновесия и сохранению стабильности. Данный принцип, с одной стороны, создает условия для развития различных, в том числе противоречивых ,позиций и взглядов, с другой — обеспечивает свободную конкуренцию и взаимное сдерживание многообразных гражданских структур. Принцип политического плюрализма направлен на создание демократии в России, причем в различных ее способах выражения и институциональных формах.

Конституционный принцип политического многообразия в содержательном плане обеспечивает: во-первых, реализацию гражданами политических прав и свобод; во-вторых, равноправие граждан в выражения ими политических идей, взглядов, участии в политических акциях при условии, что они не противоречат основам конституционного строя; в-третьих, существование легальной оппозиции, которая действует в рамках действующего законодательства; в-четвертых, развитие многопартийности; в-пятых, регулярные свободные выборы в представительные органы государственной и муниципаль-

ной власти; в-шестых, развитие правовых форм взаимодействия различных субъектов политических отношений. Указанные выше «содержательные параметры» конституционного принципа политического многообразия выступают критериями оценки, свидетельствующими о его эффективной или неэффективной реализации.

Таким образом, под политическим многообразием следует понимать такое состояние государственной и общественной жизни, которое основано на признании за гражданами и их объединениями качественно различных, конституционно поощряемых моделей поведения, реализуемых в политических отношениях. Данный принцип заключается не только в достижении и поддержании явления политической множественности, но и в качественном разнообразии политической системы, при котором развивается реальная политическая конкуренция. Принцип политического многообразия направлен на создание в России режима демократии, причем в различных ее способах выражения и институциональных формах.

Примечания

[1] *Авакьян С. А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы / под. ред. С. А. Авакьяна. — М., 1996. — С. 8.
[2] *Эбзеев Б., Карапетян Л.* Конституционные основы политического плюрализма // Свободная мысль. — XXI. — 2000. — № 11. — С. 101.
[3] Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбах ст. 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — С. 2—6.
[4] См.: *Варламова Н. В., Пахоленко Н. Б.* Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). — М., 1997.
[5] См.: *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг. — М. : Юристъ, 2001; *Нудненко Л. А.* Теория демократии. — М., 2001; *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Суверенная демократия как конституционная идея современной России. — Челябинск : Челяб. гос. ун-т, 2007.
[6] *Нудненко Л. А.* Указ. соч. — С. 61.

ФРОЛОВ Александр Анатольевич, соискатель кафедры государственного и административного права ГОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева». E-mail: frolovaa@rambler.ru

FROLOV Aleksandr Anatolievich, Degree Candidate at the Chair of State and Administrative Law, State Educational Institution of Higher Professional Education (GOU VPO) Mordovia State University named after N. P. Ogarev.
E-mail: frolovaa@rambler.ru

УДК 342.7(470)
ББК Х400.32(2) + Х400.34(2) + Х400.21(2)

З. В. Попов

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГАРАНТИЙ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ

Z. V. Popov

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF ESTABLISHING THE GUARANTEES FOR PROTECTION AND SECURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF A PERSON AND A CITIZEN IN RUSSIA

В статье в историческом плане рассматриваются конституционно-правовые основы становления гарантий охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Ключевые слова: *права, свободы, гарантии, ограничения прав и свобод, государственная защита.*

The article focuses on constitutional and legal framework of establishing the guarantees for protection and securing the rights and freedoms of a person and a citizen in the Russian Federation in a historical perspective.

Keywords: *rights, freedoms, guarantees, restrictions of rights and freedoms, state protection.*

Проблема признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в России имеет особое значение. Исторически сложилось, что эта проблема не ставилась в центр внимания общества и государства. И сегодня Россия значительно отстает от государств развитой демократии в совершенствовании механизма правовой защиты конституционных прав и свобод граждан. В общественном сознании граждан еще не сформировалась потребность в подлинном уважении к человеку и его правам и свободам, в признании ценности отдельной личности и ее защиты. В социалистическом обществе права и свободы граждан защищались государством прежде всего от деликтов и иных неправомерных действий других граждан и юридических лиц, а особой необходимости в защите прав и свобод граждан от государства, его органов и должностных лиц не было, поскольку государство было пролетарским, общенародным.

Уже в первые годы существования советского государства, как верно отметил Н. П. Фарберов, «рядом законодательных актов были введены и закреплены демократические права и свободы, которые относились ко всему населению»[1]. Так, Декретом СНК от 11 ноября 1917 года был введен восьмичасовой рабочий день, 14 ноября 1917 года было опубликовано специальное правительственное сообщение, в котором провозглашалось право на социальное обеспечение в случае потери трудоспособности[2]. Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» отменил ранее действовавшие юридические нормы о правовом статусе подданных России. Он положил начало, как верно отметил А.И. Лепешкин, созданию особого института гражданства[3]. Были полностью отменены существовавшие сословия и гражданские чины.

Таким образом, уже в первых законодательных актах советской власти явно прослеживается тенденция защитить большинство населения нового советского государства и создать прочные гарантии для неприкосновенности прав и свобод граждан. Тем самым была подготовлена законодательная база для разработки первой Советской Конституции РСФСР, которая была принята V Всероссийским Съездом Советов в 1918 году[4]. Права и свободы граждан были закреплены во втором разделе Конституции «Общие положения». Однако следует отметить, что наряду с провозглашением

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

равных прав и возможностей Конституция 1918 года лишила отдельную категорию граждан политических прав. Становление новой советской власти преследовало цель — создание государства, в котором большая часть населения имела права и свободы. Однако следовало иметь в виду, что тех, кто остался в меньшинстве, было не так уж и мало, и поэтому благая цель одних оказалась полным прахом и бесправием для других. Диктатура пролетариата защищала интересы большинства населения, но не всего. Я. М. Магазинер по этому поводу писал, что «исключительная и самодовлеющая защита классов в ущерб и за счет интересов целого есть извращение правовой роли государства, как бы часто это извращение ни наблюдалось»[5]. Ст. 23 Конституции закрепила, что, «руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб социалистической революции»[6]. Только трудящиеся участвовали в осуществлении государственной власти и управлении, только им обеспечивалась свобода печати, собраний, митингов, уличных шествий и другие права. В. И. Ленин по этому поводу заметил: «Мы открыто заявили, что в переходное время мы не только не обещаем свобод направо и налево, а заранее говорим, что мы будем лишать прав тех граждан, которые мешают социалистической революции»[7]. Сравнительно широкие мероприятия проводились советским социалистическим государством по защите граждан в сфере труда и социального обеспечения. Кодекс законов о труде, принятый в 1918 году, устанавливал 8-часовой рабочий день, устанавливался 42-часовой непрерывный отдых, особые гарантии охраны труда женщин и молодежи. Декреты ВЦИК и СНК «О расторжении брака»[8], «О гражданском браке, о детях и о введении актов гражданского состояния»[9] сыграли серьезную роль в утверждении равноправия между мужчиной и женщиной. Государственная власть попыталась защитить рядового гражданина от произвола со стороны должностных лиц. В частности, в постановлении Чрезвычайного VI Всероссийского съезда Советов «О революционной законности»[10] в п. 3 говорилось «вменить в обязанность всем должностным лицам и советским учреждениям по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действие, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление протокола». В протоколах должны быть указаны время, место и имена должностных лиц или названия учреждений и суть дела.

Следует согласиться с Б. С. Эбзеевым, что здание прав и свобод в Советской России возводилось на пустом месте[11]. Это связано с тем, что научные разработки дореволюционных лет были отброшены и не признавались. Даже тот положительный потенциал, который можно было учесть при построении нового государства, не принимался во внимание. Новые социалистические отношения строились с нуля. Впереди стояла цель — построение общества, в котором необходимость в государственной власти отпадет.

Следует отметить, что в течение всей советской истории существовали две тенденции по отношению к правам человека и гражданина. С одной стороны, проявлялись позитивные тенденции по отношению к правам личности, закрепление целого комплекса прав, с другой, бюрократическая административно-командная система, которая начала складываться в конце 20-х — начале 30-х годов, привела к гибели миллионов людей, сопровождалась массовыми нарушениями прав граждан, унижением человеческой личности, падением жизненного уровня[12].

В связи с образованием СССР в 1924 году была принята новая Конституция СССР, а вслед за ней Конституция РСФСР 1925 года, в которой было устранено неравенство в политических правах. В частности, п. 13 Конституции провозглашал недопустимость установления преимуществ для какой-либо национальности и признавал право на самоопределение. В п. 12 говорилось о защите иностранцев путем предоставления политического убежища[13]. Таким образом, можно сделать вывод, что советское государство попыталось уже в первые годы своего существования защитить права не только своих граждан, но и иностранцев, поддерживающих революционные идеи.

Принятие Конституции СССР 1936 г., а затем Конституции РСФСР 1937 года послужило новым толчком в развитии прав и свобод личности, но при этом следует отметить, что они носили в большей мере декларативный характер. В проекте, подготовленном Н. И. Бухариным, кроме всех прав и свобод было одно положение — о праве гражданина привлекать к судебной ответственности любое должностное лицо, нарушающее закон. Новеллой могло стать и положение о том, что Конституция возлагает на государство обязанность максимального развертывания детских учреждений. Однако значительная часть

таких предложений, которые касались основных прав граждан, была исключена И. В. Сталиным из проекта[14]. Именно в этот период наиболее остро проявляется пренебрежение личностным фактором в общественном развитии. Многие конституционные нормы, хотя не отменялись и их действие формально не приостанавливалось, фактически не действовали.

В 1937 году И. В. Сталин выдвинул теоретически ошибочный тезис о том, что якобы по мере упрочения социализма и дальнейшего коммунистического строительства в стране будет все более обостряться классовая борьба. «На практике эта формула послужила обоснованием грубейших нарушений социалистической законности и массовых репрессий», — говорилось в Постановлении ЦК КПСС «О преодолении культа личности и его последствий» от 30 июня 1956 года[15].

Незаконным репрессиям фактически содействовали противники презумпции невиновности. «Признать... что в советском процессе всякое сомнение в пользу обвиняемого, независимо от того, кто этот обвиняемый и каковы конкретные особенности данного дела, значило бы выхолостить из нашего процесса его классовое содержание, формализовать наш процесс», — писал С. А. Голунский. Он предлагал «добиваться такого положения, чтобы достоверность выводов суда была достаточной..», но «никогда не совпадала с абсолютной достоверностью»[16]. Однако, как справедливо заметил Н. Н. Полянский, «достоверность приговора в смысле его истинности не имеет степени: она может быть достаточной, менее достаточной или недостаточной»[17].

Грубейшим нарушением законности являлось то, что И. В. Сталин нередко подменял обычное отправление норм правосудия своими единоличными решениями, а контроль партии и правительства над органами государственной безопасности — своим личным контролем[18]. Принижалась роль представительных органов, делалась ставка на штатный аппарат управления и усиление администрирования в ущерб организационно-массовой деятельности[19].

Недостаточно осуществлялось конституционное требование о подотчетности и подконтрольности исполнительных и распорядительных органов органам государственной власти, несистематически проводилось в жизнь закрепленное в статье 142 Конституции СССР требование о том, что каждый депутат Совета обязан отчитываться перед избирателями о своей работе и о работе Советов депутатов трудящихся и может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке; не соблюдалась норма ст. 46 Конституции, требовавшая, чтобы сессии Верховных Советов союзных и автономных республик созывались два раза в год[20]; редко применялось на сессиях Верховных Советов право депутатского запроса. Верховные Советы СССР, союзных и автономных республик не выполняли полностью те задачи, которые были возложены на них советскими конституциями. Не издавались, например, прямо предусмотренные конституциями такие важные акты, как закон о порядке отзыва депутатов, положения об автономных областях и национальных округах, акт о бюджетных правах СССР и союзных республик и др. Все это, конечно, наносило ущерб законности, подрывало гарантии ее осуществления, ибо «авторитетность правовых актов органов государства означает также, что эти акты обязательны и для органов, их издавших»[21].

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

В сентябре 1953 года было упразднено особое совещание при министре внутренних дел СССР. Были упразднены и некоторые специальные суды. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 сентября 1953 года были упразднены военные трибуналы войск МВД, а законом от 12 февраля 1957 года — транспортные суды[22].

Конституция РСФСР 1937 года подтвердила закрепленные Конституцией 1918 года демократические права и свободы граждан, усилила их гарантии. В то же время в ней были закреплены новые права, которые стало возможным гарантировать лишь по мере достижения успехов в государственном строительстве. Конституционно закреплялись такие демократические права и свободы граждан, как: право на труд; право на отдых; право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

потери трудоспособности; право на образование; равноправие граждан независимо от пола, национальности и расы; свобода совести, свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций; неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки; право граждан на объединение в общественные организации, профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества[23].

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

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

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

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

Советское государство не могло обеспечить полноценную защиту даже тех прав и свобод, которые были гарантированы конституционными нормами. Они часто нарушались, и граждане предпочитали не обращаться для защиты этих прав и свобод ни в суд, ни в иные органы, заранее зная бессмысленность этих обращений. Реальных гарантий, обеспечивающих гражданам пользование их законными правами, не существовало. Причиной такого положения было прежде всего то, что в социалистическом обществе существовал принцип «второстепенности» личных прав и свобод по отношению к общественным институтам. Это отражалось в законодательстве. Так, например, в Уголовном кодексе 1960 г. главы о преступлениях против личности были расположены после глав, обеспечивающих уголовно-правовую защиту публичных интересов. Поэтому вполне естественно, что в конце 80-х — начале 90-х гг., когда в нашем обществе происходили самые значительные перемены со времен Октябрьской революции, вопрос о приведении прав и свобод граждан в соответствие с международными стандартами и реальном обеспечении гарантий их защиты встал особенно остро. И все же мы должны признать, что научные разработки в области прав и свобод личности в советский период активно формировались, утверждались и совершенствовались. Следует отметить значительные исследования в области прав и свобод Л. Д. Воеводина, Н. В. Витрука, В. И. Кучинского, А. И. Лепешкина, Е. И. Лукашевой, И. Е. Фарбера, Н. И. Матузова, Ф. М. Рудинского, Б. Н. Топорнина, Б. С. Эбзеева и других ученых. Была разработана их система, классификация, основные признаки, гарантии и способы защиты.

Принятые в 1977 году Конституция СССР и в 1978 году Конституция РСФСР отразили идеологическую доктрину о возрастании роли КПСС. Однако, как верно отметил Б. Н. Топорнин, многие нормы не работали[24]. Во втором разделе «Государство и личность» правам и свободам посвящалось 37 статей. Демократически решался вопрос о правовом положении иностранцев и лиц без гражданства. Им гарантировались предусмотренные права и свободы, в том числе право обращения в суд и иные государственные органы за защитой принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав. Впервые на конституционном уровне закреплялась обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц уважать личность и охранять права и свободы. Наука конституционного права отрицала буржуазную доктрину «разделение властей»[25], постоянно подвергалась критике теория «естественных прав человека», поскольку она была выдвинута и воплощена в жизнь как идея буржуазной демократии. Принцип неотъемлемости прав, как очень

часто писали ученые[26], длительное время официально отрицался в нашем государстве. Объясняется такое положение тем, что в основе социалистической теории права лежит принцип полного растворения индивидуально-личностного начала в коллективном, подчинение интересов человека обществу и государству. Однако же советские лозунги и социалистические идеи утверждали, что развитие каждого есть условие развития всех. В противовес буржуазному индивидуализму была выдвинута идея о примате общественных интересов над личными. При этом государство, а не человек, является основным орудием построения коммунистического общества[27].

Особое место институту защиты прав и свобод человека и гражданина в системе конституционных отношений определила Конституция Российской Федерации 1993 года. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Развитие этого конституционного положения требует создания реального, действенного механизма правовой защиты прав и свобод человека, каждый элемент которого обеспечивал бы динамику его реализации.

Известно, что права человека обеспечиваются не только общими, но и специальными (юридическими) гарантиями, к которым относится система средств правовой охраны и защиты личности и средств их правомерной реализации.

И это вполне объяснимо. Демократические права и свободы, записанные в Конституции и других законах государства, могут превратиться в пустые декларации, если их осуществление не будет материально и юридически гарантировано. Права и свободы граждан оцениваются по реальным гарантиям[28].

Большинство ученых под гарантиями понимают условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод человека и гражданина[29]. Иными словами, они помогают воплощению норм законодательства в реальную жизнь. Еще в 1789 году в ст. 16 Французской Декларации прав человека и гражданина было записано: «Каждое общество, в котором не обеспечены гарантии прав и не установлено разделение властей, не имеет Конституции»[30].

В приведенном выше определении гарантии определяются как «условия» и «средства». Условия направлены на создание благоприятной обстановки для осуществления государственной защиты, средства вооружают государственные органы, органы местного самоуправления эффективным инструментом в борьбе за надлежащее осуществление основных прав и свобод.

Многообразие гарантий требует их классификации. В науке конституционного права существует несколько таких классификаций гарантий. Критерии их классификации разнообразны. Одни авторы предлагают рассматривать гарантии в качестве элемента правовой системы[31], другие отождествляют гарантии с другими понятиями, такими, как меры правовой охраны и защиты юридической ответственности[32], третьи рассматривают их как определенную разновидность конституционных норм[33], четвертые понимают под гарантиями условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод личности[34].

Для науки особый интерес представляют специальные (юридические) гарантии. В основу понятия «юридические гарантии» учеными положены различные правовые явления. По мнению одних авторов — это совокупность правовых норм[35], по мнению других — условия и средства, установленные законом[36], согласно позиции третьих — в понятие «юридические гарантии» включается деятельность соответствующих органов[37].

К юридическим средствам реализации прав относятся закрепленные правовыми нормами пределы их осуществления, способы конкретизации; юридические факты, связанные с их обеспечением, процессуальные формы осуществления прав; меры поощрения и льготы для стимулирования правомерной их реализации[38].

К числу закрепленных в Конституции средств относятся: право человека самому защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45); гарантированная Конституцией каждому судебная защита его прав и свобод (ст. 46); предусмотренное Конституцией право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53); положение Конституции о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ст. 54); установленный в Конституции запрет, обращенный к законодателю, не издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55); закрепле-

ние в Конституции гарантии правосудия: презумпция невиновности (ст. 49), право каждого задержанного, заключенного под стражу пользоваться помощью адвоката (ст. 48), запрет повторного осуждения за одно и то же преступление (ст. 50), недействительность незаконно полученных доказательств, право на пересмотр приговора и др.

К гарантиям конституционных прав и свобод относится конституционный механизм самозащиты — конституционное право каждого защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не противоречащими закону. Способы самозащиты определены в законодательстве: обращения граждан, обжалование действий должностных лиц, обращение в средства массовой информации, использование правозащитных организаций и общественных объединений, обращение в Конституционный Суд, использование международно-правовых средств защиты нарушенных прав, обращение к Уполномоченному по правам человека и др. Новое законодательство России расширяет перечень форм и средств самозащиты.

Конечно, факт законодательного закрепления системы юридических гарантий — не свидетельство качества обеспечения прав человека. Закон закрепляет в своих нормах лишь статические элементы механизма охраны прав граждан вместе с системой гарантий. Динамика данного механизма сопряжена с организационной работой органов государственной власти и активностью населения, неотделима от правосознания и правовой культуры должностных лиц. Тем самым нормативные, институционные, процессуальные, организационные элементы системы юридических гарантий будут эффективнее действовать, когда система будет основываться и функционировать на принципе «гарантия гарантиям».

Государственная защита прав и свобод понимается как деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц по соблюдению, обеспечению и охране прав и свобод человека и гражданина[39].

Защищать права и свободы граждан призваны как Российская Федерация, так и все входящие в нее субъекты, органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они должны обеспечить права и свободы гражданина в границах своих полномочий присущими им способами, методами и средствами на всей территории России[40].

Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 55 закрепила общее правило: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Но, несмотря на то, что права и свободы человека общепризнанны в качестве неотчуждаемых и принадлежащих человеку от рождения, думается, что государство вправе их определенным образом ограничивать[41].

Так, конституционные права могут быть ограничены и в соответствии со ст. 56 Конституции РФ (режим чрезвычайного или военного положения). Чрезвычайное положение, вводимое в соответствии с федеральным конституционным законом на всей, либо на части территории РФ, означает особый правовой режим деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций. Чрезвычайное положение является временной мерой и может вводиться для скорейшей нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения угрозы безопасности граждан и оказания им необходимой помощи.

В ч. 3 ст. 56 Конституции РФ перечислены права и свободы, действие которых не приостанавливается и в условиях чрезвычайного положения. Недопустимо вводить принудительный труд, ограничивать свободу совести, свободу вероисповедания, отказывать в получении юридической помощи, лишать права на судебную защиту, нарушать право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, применять пытки.

Ограничения прав и свобод граждан в целях, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусмотрены в ряде федеральных законов. Эти ограничения чаще всего выступают как необходимые условия для деятельности правоохранительных органов, призванных охранять права и свободы граждан. Такие законы, абсолютно необходимые в интересах граждан, одновременно таят опасность злоупотреблений ими, что заставляет законодателя тщательно фиксировать пределы прав соответствующих органов и условия применения ими принуждения по отношению к гражданам. Среди такого рода законов, принятых в Российской Федерации, особо важны законы об органах федеральной службы безопасности, о внутренних войсках МВД, о милиции, об

оперативно-розыскной деятельности, о государственной тайне.

Для общества, поставившего своей целью формирование правовой государственности, актуален вопрос о возможности и о пределах ограничений государством прав человека. Мировой опыт свидетельствует о том, что такого рода ограничения продиктованы интересами безопасности общества, защиты основ конституционного строя, охраны прав и законных интересов других лиц. Отсюда главными принципами (условиями) ограничения прав и свобод человека являются:

— установление ограничений на уровне закона и только для соблюдения и уважения прав и свобод других лиц, а также общественных интересов и требований морали;

— соразмерность ограничений существующему содержанию прав и свобод человека.

Эффективная деятельность является важнейшим условием обеспечения прав граждан, которая строится в соответствии с принципом уважения прав человека. Она призвана защищать человека независимо от его гражданства, места жительства, социального, имущественного и должностного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Важное место в юридическом механизме гарантирования прав и свобод граждан отведено Конституционному Суду. Впервые в Конституции РФ ч. 4 ст. 125 закреплено право обращения в Конституционный Суд с жалобой на нарушения конституционных прав и свобод граждан, а Конституционному Суду предоставлено право проверять по этим жалобам конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

В правозащитном направлении своей деятельности Конституционный Суд с самого начала завоевал авторитет и признание российской общественности, внес важный вклад в развитие российского правосознания — как граждан, так и самих правоприменителей[42].

Особыми полномочиями по защите прав и свобод человека и гражданина наделяются конституционные (уставные) суды. Компетенция Конституционного Суда в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина определяется, как правило, принципами разделения властей, особенностями данной правовой системы, распределением полномочий между судебными органами, сложившимися традициями, уровнем правовой культуры и многими другими факторами[43].

К сожалению, в российской действительности не так уж редко встречаются нарушения прав человека. Значительную роль в защите прав и свобод человека и гражданина играет прокуратура. Не случайно в Законе «О прокуратуре» сохранена и усилена правозащитная функция прокуратуры, поставлена в центр всей работы охрана конституционных прав и свобод человека и гражданина[44].

Таким образом, общий анализ существующей системы гарантий прав и свобод личности Российской Федерации показывает многоаспектность и достаточную сложность данного явления. Для наиболее четкого представления деталей механизма реализации гарантий прав и свобод личности необходимы кропотливые научные исследования по различным направлениям, начиная с более детальной классификации гарантий прав и свобод, заканчивая подробным анализом особенности компетенции каждого из субъектов в едином механизме рассматриваемых гарантий. При этом требуется более углубленно исследовать судебную практику в данном направлении, проблемы реализации аналогичного механизма в зарубежных странах и, возможно, предложить некий, научно обоснованный макет (проект) государственных гарантий применительно к современному российскому государству и обществу, с учетом происходящих сегодня преобразований внутри страны и за ее пределами.

Примечания

[1] См.: *Фарберов Н. П.* Конституционные основы организации Советского общенародного государства. — М., 1982. — С. 8.
[2] СУ РСФСР. — 1917. — № 5. — Ст. 56.
[3] См.: *Лепешкин А. И.* Правовое положение Советских граждан. — М., 1966. — С. 8.
[4] СУ РСФСР. — 1918. — № 51. — Ст. 582.
[5] *Магазинер Я. М.* Лекции по государственному праву. — СПб., 1919. — С. 7—8.
[6] СУ РСФСР. — 1918. — № 51. — Ст. 582.
[7] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. — Т. 38. — С. 294.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

[8] СУ РСФСР. — 1917. — № 10. — Ст. 152.
[9] СУ РСФСР. — 1917. — № 11. — Ст.160.
[10] СУ РСФСР. — 1918. — № 9. — Ст. 908.
[11] См.: *Эбзеев Б. С.* Конституция, демократия, права человека. — М., 1992. — С. 61.
[12] См.: *Рудинский Ф. М.* Советские Конституции: права человека и гражданина // Советское государство и право. — 1991. — № 9. — С. 5.
[13] СУ РСФСР. — 1925. — № 30. — Ст. 218.
[14] См.: *Курицин В. М.* Из истории Советской Конституции // Советское государство и право. — 1990. — № 3. — С. 144.
[15] См.: О преодолении культа личности и его последствий : Постановление ЦК КПСС от 30 июня 1956 года. — М., 1956.
[16] *Голунский С. А.* Проблемы уголовной политики. — Кн. 4. — М., 1936. — С. 59—60; *Тадевосян В. С.* К вопросу об установлении материальной истины // Сов. государство и право. — 1948. — № 6. — С. 69—72.
[17] *Полянский Н. Н.* Очерк развития советской науки уголовного процесса. — М., 1960. — С. 57.
[18] См.: Конституция СССР и дальнейшее укрепление социалистической законности // Сов. государство и право. — 1956. — № 10. — С. 5.
[19] См.: *Барабашев Г. В.* Развитие форм участия депутатов в оперативно-исполнительной и организационной деятельности местных Советов // Вопросы развития Советов на современном этапе. — М., 1966. — С. 119.
[20] См. подр.: Правовые гарантии законности в СССР // под. ред. М. С. Строговича. — М., 1962. — С. 52—53.
[21] См.: *Васильев Р. Ф.* Правовые акты органов управления. — М., 1970. — С. 14.
[22] См.: Партийная жизнь. — 1957. — № 4. — С. 68; Ведомости Верховного Совета СССР. — 1957. — № 4. — С. 86.
[23] *Лебедев В. А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). — М. : Изд-во МГУ, 2005. — С. 48.
[24] См.: Социалистическое конституционное право: конституционный статус гражданина. — М., 1989. — С. 19—20.
[25] См. напр.: Советское государственное право // под ред. И. Е. Фарбера. — Саратов, 1979. — С. 242.
[26] См. напр.: *Дмитриев Ю. А.* Правовое положение человека и гражданина в РФ. — М., 1992. — С. 5.
[27] См.: *Патюлин В. А.* Государство и личность в СССР. — М., 1978. — С. 29.
[28] *Лепешкин А. И.* Правовое положение советских граждан. — М., 1966. — С. 9.
[29] См.: *Лебедев В. А.* Конституционные юридические гарантии социалистической законности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1983. — С. 3; *Матузов Н. И.* Правовая система и личность. — Саратов, 1987. — С. 8.
[30] См.: Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова). — М., 1997. — С. 695.
[31] *Матузов Н. И.* Правовая система личности. — Саратов, 1987. — С. 8.
[32] См.: *Толкачев К. Б., Хабибулин А. Г.* Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристика, особенности реализации. — Уфа, 1990. — С. 46.
[33] См.: *Лучин В. О.* Конституционные институты. Современный конституционализм. — М., 1990. — С. 35.
[34] См.: *Мицкевич А. В.* О гарантиях прав и свобод советских граждан в советском социалистическом государстве // Советское государство и право. — 1963. — № 8. — С. 24; *Воеводин Л. В.* Юридический статус личности в России. — М., 1997. — С. 37.
[35] См.: *Иванов А. П.* Гарантии конституционных прав и обязанностей советских граждан // Ученые записки Саратовского юридического института. — Вып. 19. — Ч. 1. — Саратов, 1968. — С. 112; *Регитский В. В.* Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Харьков, 1983. — С. 9—10.
[36] См.: *Лебедев В. А.* Указ. соч. — С. 3; *Воеводин Л. Д.* Указ. соч. — С. 25; *Комаров С. Н.* Личность в политической системе российского общества (политико-правовое исследование). — Саранск, 1995. — С. 43—44.
[37] См.: *Мицкевич А. В.* О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. — 1963. — № 8. — С. 28.
[38] См.: *Мордовец А. С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. — Саратов, 1996; Права личности в социалистическом обществе. — М., 1981; Основы теории правового статуса личности в социалистическом обществе. — М., 1979; Проблемы правовой защищенности личности. — Ярославль, 1991; Вопросы теории государства и права. — Саратов, 1991.
[39] *Комкова Г. Н.* Равная защита прав граждан — конституционная обязанность Российской Федерации; Защита прав человека в Поволжском регионе: опыт и перспективы / под ред. Г. Н. Комковой. — СПб., 2001. — С. 8.

[40] *Лебедев А. В.* Политические права и свободы граждан Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2003. — С. 31.
[41] См.: *Лебедев В. А.* Ограничение политических прав и свобод граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2004. — № 3. — С. 55; *Лебедев В. А.* Ограничения прав и свобод граждан в Российской Федерации // Проблемы права. Международный правовой журнал. — 2004. — № 1. — С. 18—25.
[42] См. напр.: Дело о проверке конституционности правоприменительной практики по рассмотрению жалоб на вступившие в силу решения об отказе в восстановлении на работе на основании ряда норм трудового законодательства // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1993. — № 2—3. — С. 37—40; *Аметистов Э. М.* Защита социальных прав в Конституционном Суде Российской Федерации: первые итоги и дальнейшие перспективы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1995. — № 4. — С. 13—33.
[43] *Лебедев А. В.* Ограничение политических прав и свобод граждан Российской Федерации... — С. 20—22.
[44] См. подр.: Главное — охрана конституционных прав и свобод человека // Законность. — 1996. — № 3. — С. 2—8.

ПОПОВ Захар Владимирович, доцент кафедры «Право» Сочинского государственного университета, канд. юрид. наук.

POPOV Zakhar Vladimirovich, Associate Professor of the Chair of Law, Sochi State University, Candidate of Legal Sciences.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342.533
ББК Х400.621(2)

Ю. В. Плюта

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

U. V. Plyuta

THE PARLIAMENTARY CONTROL IN RUSSIAN FEDERATION

Анализируются различные подходы в определении понятия парламентского контроля. Рассматриваются сущность и основные виды парламентского контроля, а также формы юридической ответственности, как разновидность средств повышения его эффективности.

Ключевые слова: *парламент, контроль, законодательная власть, ответственность, демократия, государство.*

Different approaches in the definition of concept parliamentary control are analyzed by the author. The essence and the basic types of parliamentary control, the forms of legal responsibility as a kind of means of increasing of its efficiency are considered in the article.

Keywords: *the power, parliament, control, legislative authority, responsibility, democracy, the state.*

Очевидные проблемы исполнения федеральных законов, имеющиеся как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях осуществления власти, диктуют необходимость гармоничного включения российского парламента в систему контроля за соблюдением федеральных законов.

Наличие проблем, подтверждаемых материалами парламентских слушаний, аналитическими материалами структурных подразделений Администрации Президента Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ведомственными проверками, судебными решениями и исследованиями специалистов[1], делает недопустимым игнорирование функции парламентского контроля на федеральном уровне.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 71 Конституции Российской Федерации контроль за соблюдением федеральных законов отнесен к ведению Российской Федерации.

Однако Конституция Российской Федерации 1993 года значительно сузила сферу и возможности парламентского контроля за исполнительными органами государственной власти и исполнением федеральных законов на основе негативного опыта деятельности в этой сфере Верховного Совета Российской Федерации, который неоднократно злоупотреблял имеющимися у него контрольными полномочиями, а в отдельных случаях необоснованно вторгался в область осуществления исполнительной власти, присваивая себе даже распорядительные полномочия[2].

В большинстве государств мира принято, что парламентский контроль за исполнением законов наряду с законодательной и финансовой функциями составляет одну из прерогатив парламента.

В силу значительного сходства российской конституционной модели разделения властей с моделью французской V Республики можно сослаться на опыт деятельности палат парламента Франции. Обе палаты французского парламента (Национальное Собрание и Сенат) наделены многочисленными и разнообразными полномочиями, позволяющими им осуществлять эффективный контроль деятельности Правительства и других исполнительных органов государственной власти (устные и письменные вопросы, расследовательские и контрольные комиссии, петиции, дебаты по программе, резолюция порицания и интерпелляция). В регламентах палат содержатся разделы о парламентском контроле.

При этом необходимо иметь в виду, что парламентский контроль часто называют политическим, в том смысле, что контрольные полномочия Парламента основываются не только на его собственных правах, установленных законодательством, но и на мнении избирателей, которые выражают верховную власть любого демократического государства[3].

Наиболее коротко и емко сущность парламентского контроля сформулировал С. А. Котляревский: «Если парламент участвует в осуществлении законодательной власти, он не может быть равнодушным к исполнению этих законов»[4].

Интересную позицию при определении категории парламентского контроля принял Н. А. Колоколов, по его мнению, парламентский контроль — это своего рода квазиправосудие, осуществляемое несудебным субъектом. Однако неотъемлемым условием здесь должно быть общеобязательное решение[5].

Парламентский контроль является одним из важнейших атрибутов демократического государственного управления, отражающих интересы и волю граждан, без которого ни одно государство не может полноценно функционировать. Он проявляется в сложной системе сдержек и противовесов при реализации принципа разделения властей, в открытости и доступности государственных органов, в их подотчетности избирателям и всему народу, в их сотрудничестве со средствами массовой информации, социальными институтами гражданского общества. Сильная и стабильная власть невозможна без контроля, дисциплины и ответственности. Общество и государство могут эффективно взаимодействовать, только опираясь на принцип взаимной ответственности.

Контроль следует рассматривать не как чрезвычайную меру, а как неотъемлемую часть управленческой деятельности, как обеспечение законности в работе правоохранительных органов.

Контроль должен быть направлен на строительство демократического, правового, социального государства. Состояние контроля позволяет судить об эффективности функционирования правоохранительной системы, о том, насколько точно и добросовестно должностные лица соблюдают свои обязанности перед гражданами и обществом, действуют в рамках правовых и иных социальных норм.

В настоящее время отсутствует единый подход к определению сущности парламентского контроля, а тем более однозначное представление о раскрывающих ее аспектах. Спектр мнений исследователей широк и разнообразен. Анализируя их, можно выделить один из наиболее часто встречающихся аспектов контроля законодательной власти — оценка (с точки зрения законности, целесообразности и т. д.) каких-либо управленческих действий (включая издание правовых актов), получение информации о неправомерности действий подотчетных субъектов и оценочные выводы, позволяющие корректировать применение законодательной базы в определенной сфере правового регулирования[6].

Источником для определения понятия, сущности и правовой природы контрольных полномочий законодательной власти является теория разделения властей. Логика, лежащая в основе, проста: закон (решение), его реализация (исполнение) и контроль исполнения — это важные слагаемые деятельности парламентской власти.

Теория разделения властей предполагает наличие единого источника власти, которым является народ, что на государственно-правовом уровне выражается в создании единого государственного механизма реализации его воли с учетом меняющейся политической, экономической, социальной обстановки, исходя из потребностей жизни, общества и граждан. Парламент как орган, олицетворяющий законодательную власть, должен стать ареной публичного столкновения мнений, разделяемых различными слоями населения, а также предложений, выражающих те или иные «групповые» интересы, впоследствии законодательно преобразующиеся.

Для правового государства концепция контроля законодательной власти является неновой. Она вытекает из сущности демократии.

Современные российские ученые-конституционалисты в комментариях к Конституции 1993 года отмечают, что контроль законодательной власти следует рассматривать как разновидность государственного контроля, вид деятельности парламента, осуществляемый посредством закрепленных Конституцией и другими нормативными актами способов и форм через специально создаваемые для этого органы в целях обеспечения законной и эффективной деятельности высших органов государственной власти страны.

Однако с данной точкой зрения можно поспорить, так, по мнению большинства авторов, контрольная функция парламента не указана напрямую, но закреплена Конституцией косвенно, путем обеспечения парламентариев множеством средств обеспечения этой функции: отчеты правительства, информация об исполнении бюджета, парламентские слушания и т. д. Выражение недоверия правительству, проверка исполнения законов, парламентские расследования служат важными рычагами обеспечения действенного парламентского контроля[7]. Данная пози-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

ция впоследствии нашла подтверждение и в законодательных актах. Так, один из Законов РФ о поправке к Конституции РФ даже в своем названии содержит указание на наличие у парламента самостоятельных контрольных полномочий[8].

Контроль высшего законодательного органа страны — Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью гражданских служащих вытекает из конституционного принципа разделения властей, согласно которому важнейшей функцией парламента является контроль за исполнительной властью. Вместе с тем, по мнению многих отечественных и зарубежных исследователей, современный российский парламент обладает ограниченными контрольными полномочиями и возможностями оказывать влияние на исполнительную власть в целом[9]. Однако законодательство России и законы других стран содержат примерно одинаковый набор парламентских контрольных форм, которые используются для контроля за деятельностью государственной администрации[10].

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», Федеральном законе от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[11], Регламентах Государственной Думы[12] и Совета Федерации[13] предусмотрены различные формы парламентского контроля. В зависимости от субъектов, осуществляющих контроль, его организационно-правовые формы можно условно подразделить на парламентские (инициируются и в них принимает участие большинство представителей палаты) и индивидуальные, связанные с деятельностью отдельных членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы.

Коллективный контроль со стороны Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется прежде всего посредством принятия федеральных законов о гражданской службе, установления в них общих принципов, стандартов деятельности, запретов и ограничений для гражданских служащих. В процессе законотворческой работы парламентарии имеют большие возможности по корректированию этих ключевых для организации системы гражданской службы вопросов.

Кроме того, в настоящее время парламентские формы контроля включают в себя ответы руководителей федеральных органов исполнительной власти или их заместителей на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, парламентские запросы, парламентские слушания, деятельность комитетов и комиссий палат. Все это образует информативные (консультативные) формы парламентского контроля наряду с утверждающими формами контроля, такими, как утверждение федерального бюджета и контроль его исполнения.

Таким образом, понятие контроля законодательной власти следует рассматривать в следующих трех основных аспектах, а именно:

1) контроль как систематическая и конструктивная деятельность парламента, одна из основных функций осуществления его компетенции, т. е. контроль как вид деятельности, реализующийся через закрепленные правовые формы;

2) контроль как система мер, обеспечивающих обнаружение негативных явлений и тенденций в состоянии и функционировании подконтрольных объектов, проверки законности и выполнения легитимно принятых норм, отражающих общегосударственные интересы;

3) контроль как конечный элемент процесса управленческой деятельности, направленный на систематизацию мер предупредительного, исправляющего, пресекающего, а иногда и карательного воздействия[14].

В современном мироустройстве именно парламент является инструментом, используя который общество обеспечивает свое развитие, создавая необходимые основы и гарантии для достойного и благополучного существования граждан. На него возлагается обязанность устанавливать и поддерживать в стране необходимый правовой порядок, утверждать режим законности. Кроме того, для эффективного управления любой системой необходима обратная связь, представляющая собой процесс, приводящий к тому, что результат функционирования какой-либо системы влияет на параметры, от которых зависит функционирование этой системы.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что парламентский контроль — это урегулированная Конституцией Российской Федерации и иными федеральными законами деятельность, осуществляемая Федеральным Собранием Российской Федерации и направленная на обеспечение законности и правопорядка, а также защиту прав и свобод граждан, их законных интересов и заключающаяся в проверке соблюдения законов, выявлении и устранении причин, препятствующих их исполнению.

Успешная реализация парламентского контроля зависит от целого ряда условий, в том числе от того, как эффективно парламент может осуществлять контроль исполнения принимаемых им решений.

В целях обеспечения контрольной функции парламента законодателем предусмотрена различная юридическая ответственность.

Так, административное законодательство предусматривает соответствующую ответственность за невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы, а также несоблюдение должностным лицом установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы (ст. 17.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Санкция указанной статьи чрезвычайно незначительна и предусматривает ответственность в виде штрафа в размере от 2 до 3 тыс. руб. за невыполнение требований и от 1 до 2 тыс. руб. за нарушение срока.

Говоря об уголовной ответственности, необходимо отметить ст. 287 Уголовного кодекса Российской Федерации, в которой предусмотрена ответственность лишь за неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации, в случае если эти деяния совершены должностным лицом, обязанным предоставлять такую информацию. Однако диспозиция указанной статьи не дифференцирует ответственность в зависимости от основания, по которому непредоставленная информация запрошена парламентом. В то же время отдельные виды парламентского контроля, например, парламентское расследование, требуют дополнительных мер обеспечения. Это обусловлено значимостью обстоятельств, которые в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»[15] подлежат парламентскому расследованию, а именно:

1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина[16];

2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В целях совершенствования механизма обеспечения парламентского контроля необходимо увеличить административную ответственность должностных лиц за непредоставление или несвоевременное предоставление соответствующей информации. А в ст. 287 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотреть квалифицированный состав, устанавливающий ответственность за отказ, уклонение, предоставление неполной либо ложной информации Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации при осуществлении ими процедуры парламентского расследования.

Примечания

[1] Паспорт проекта федерального закона № 283098-3 «О парламентском контроле за соблюдением и исполнением федеральных законов».

[2] См. напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1993 № 10-П «По делу о проверке конституционности Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года “О газете “Известия” и по индивидуальной жалобе членов журналистского коллектива редакции газеты “Известия” в связи с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года “О газете “Известия”» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1994. — № 2—3.

[3] *Добрынин Н. М.* Концептуальные подходы в оценке механизма общественного контроля за государственной публичной властью в конституционно-правовой действительности Российской Федерации // Право и политика. — 2005. — № 9.

[4] *Котляревский С. А.* Власть и право. — М., 1915. — С. 306.

[5] *Колоколов Н. А.* Судебная власть как общеправовой феномен. — М. : Юристъ, 2007. — С. 34.

[6] *Садовникова Г. Д.* Парламентское расследование и развитие института парламентского контроля в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 2. — С. 16.

[7] *Романов Р. М.* Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. — 1998. — № 4.
[8] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Парламентская газета. — 2008. — 31 дек. — № 90.
[9] См., напр.: *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000. — С. 217; *Глейзнер Дж., Чейсти П.* Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1993—1998 годов. — М., 1999. — С. 54; *Коврякова Е. В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. — М. : Городец, 2005. — С. 156.
[10] *Зубарев С. М.* Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // КонсультантПлюс, 2007.
[11] См.: СЗ РФ. — 1999. — № 28. — Ст. 3466.
[12] См.: СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 801.
[13] См.: СЗ РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 635.
[14] *Садовникова Г. Д.* Парламентское расследование и развитие института парламентского контроля в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 2. — С. 19.
[15] Федеральный закон от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. —2005. — 29 дек. — № 294.
[16] *Лебедев В. А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (теория и практика современности). — М. : Изд-во МГУ, 2005. — С.101.

ПЛЮТА Ю. В., аспирант кафедры теории государства и права и конституционного права, Челябинский государственный университет.
E-mail: urii_plyuta@mail.ru

PLUYTA Yu. V., Postgraduate Student of the Chair “Theory of State and Law and Constitutional Law”, Chelyabinsk State University.
E-mail: urii_plyuta@mail.ru

УДК 341.95(470) + 341.95(476)
ББК Х400.34(2) + Х400.34(4 Бел) + Х401.013

Т. Б. Смашникова

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАНЦА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

T. B. Smashnikova

PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF FOREIGNER IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

В статье рассмотрены некоторые положения миграционных законодательств Российской Федерации и Республики Беларусь, определяющие правовой статус иностранца на территориях названных государств, приводится сравнительный анализ применения аналогичных норм права в России и Беларуси.

Ключевые слова: *правовой статус иностранца, разрешение на постоянное проживание и вид на жительство, разрешение на временное проживание, временное пребывание.*

The article deals with some aspects of migration legislations of the Russian Federation and the Republic of Belarus which define the legal status of foreigner on the territories of the above mentioned states and gives the comparative analysis of the administration of the similar rules of law in Russia and Belarus.

Keywords: *legal status of foreigner, permission for residence and residence permit, permission for temporary residence, sojournment.*

Миграция, с точки зрения развития мирового сообщества, является положительным явлением, так как с ее помощью происходит преодоление различий в уровне жизни, культурное взаимообогащение народов, удовлетворяются потребности мировой и национальной экономик в трудовых ресурсах. Международная миграция способствует развитию стран происхождения мигрантов и повышению благосостояния принимающих государств. В то же время государственное регулирование внешних миграций населения — одна из самых сложных проблем развития национальных миграционных законодательств большинства стран мира. Российская Федерация и Республика Беларусь являются участниками миграционных процессов и активно работают над развитием и совершенствованием своего законодательства в сфере создания четких административных процедур правового обеспечения законности пребывания, проживания и трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — мигрантов, иностранцев) на своих территориях.

Правовой статус физического лица — это комплексный элемент правового положения, включающий в себя систему юридических прав, обязанностей и законных интересов личности. Ядром правового статуса определенного лица являются основные права, свободы и обязанности, закрепленные, как правило, в основном законе государства пребывания. Правовой статус иностранца в любом государстве можно разделить на две части: правовой статус лица как гражданина своего государства (при наличии определенного гражданства) и правовой статус лица как мигранта в стране пребывания. Власть государства распространяется на всех лиц независимо от их гражданства, находящихся на ее территории. Вместе с тем объем административной правосубъектности иностранцев несколько уже, чем объем правосубъектности граждан государства пребывания (у граждан государства административная правосубъектность возникает с момента рождения и прекращается с его смертью, а у иностранца, прибывшего в государство, административная правосубъектность возникает с момента законного прибытия и заканчивается в момент выезда из государства).

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

В России правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства определяется федеральным законодательством РФ, а также международными договорами. Основными актами, устанавливающими правовое положение иностранцев в РФ, являются Конституция РФ[1] (ст. 62, 63), федеральные законы от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в РФ»[2] и от 18 июля 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[3], постановления Правительства РФ в сфере миграционной политики. Кроме указанных нормативных правовых актов, правовое положение иностранцев регулируется всем законодательством, действующим в Российской Федерации.

Главным принципиальным положением, определяющим правовой статус иностранцев в РФ, является ст. 62 Конституции РФ, которая гласит: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». В Конституции РФ закреплен также институт политического убежища. Согласно ст. 63 Конституции «1. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. 2. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации». Необходимо отметить, что в основе правового статуса иностранца лежат те же принципы, которые определяют статус гражданина России. В законодательстве отсутствуют дискриминационные положения в отношении иностранцев, в нем учтены нормы таких международно-правовых актов, как Декларации о всеобщих правах человека[4], Международного пакта о гражданских и политических правах[5], Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах[6] и др.

Правовое положение мигрантов в Республике Беларусь также определено Конституцией РБ[7], законами РБ от 4 января 2010 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»[8], от 11 февраля 1995 г. «О беженцах»[9], от 30 декабря 2010 г. «О внешней трудовой миграции в Республике Беларусь»[10], Постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, регламентирующими правила пребывания, проживания и осуществления трудовой деятельности на территории государства.

В соответствии со ст. 11 Конституции Республики Беларусь «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами». В отношении мигрантов, находящихся на территории Республики Беларусь, действует принцип национального режима.

Принципиальный характер носит положение Конституции РФ о том, что использование иностранными гражданами прав и свобод не должно наносить ущерб интересам Российского государства, правам и законным интересам его граждан и других лиц. Предоставляя мигрантам права и свободы наравне со своими гражданами, законодательство Республики Беларусь также обязывает их соблюдать белорусские законы, с уважением относиться к традициям и обычаям белорусского народа, не наносить ущерб интересам Республики Беларусь, правам белорусских граждан и других лиц.

Как в Российской Федерации, так и Республике Беларусь иностранцы равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и др. Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничений прав и свобод мигранта по расовым или национальным признакам в России и Беларуси наказывается по закону. Как и граждане РФ или РБ, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами: на обжалование незаконных действий (решений) органов государственной власти и местного самоуправления государства пребывания и их должностных лиц; на свободу и личную неприкосновенность; на неприкосновенность жилища; на свободный труд; на охрану здоровья и медицинскую помощь; на образование; на свободу совести и т. д.

Общим для всех находящихся на территории России или Беларуси лиц, не

принадлежащих соответственно к гражданам указанным государств, являются законодательно установленные особенности — ограничения правоспособности:

1) запрет на занятие государственных должностей как в законодательных, так и исполнительных органах власти, судебной системе;

2) запрет допуска к деятельности, связанной с государственной тайной;

3) иностранцы (за исключением граждан стран СНГ, с которыми заключены соглашения о безвизовом въезде и выезде) могут въезжать в Российскую Федерацию и Республику Беларусь только при наличии разрешения государства въезда (РФ или РБ);

4) отсутствие воинской обязанности;

5) проживание и осуществление трудовой или предпринимательской деятельности на основании специальных документов (временная регистрация, разрешение на временное проживание, разрешение на работу, вид на жительство, заграничный паспорт);

6) ограничения в выборе места жительства и подчинение действующему миграционному законодательству страны пребывания и т. д.

Основное правовое положение (правовой статус в государстве пребывания) мигранта зависит от правового закрепления способа нахождения мигранта на территории государства пребывания. Законодательства РФ и РБ различают мигрантов, постоянно проживающих в Российской Федерации или Республике Беларусь, временно проживающих в РФ или РБ, временно пребывающих на территории РФ или РБ, в некоторых случаях — беженцев, связывая с этим определенные правовые последствия.

Иностранцы, постоянно проживающие на территории Российской Федерации или Республике Беларусь, — лица, имеющие государственное разрешение на постоянное проживание и вид на жительство (отдельный документ), выданные миграционной службой РФ или органами внутренних дел РБ. Временно проживающие или временно пребывающие мигранты— лица, которые находятся на территории России или Беларуси на иных законных основаниях. Постоянно проживающие иностранцы в России или Беларуси имеют больший объем прав и меньше ограничений, чем временно проживающие или пребывающие (например, в вопросах трудовой деятельности, социального обеспечения, территориального перемещения).

Вид на жительство, в отличие от разрешения на пребывание в форме визы — это разрешение не только на въезд и проживание на территории страны в рамках определенного срока, а особый статус физического лица в стране пребывания. Вид на жительство приобретается в связи с реализацией долгосрочных целей человека, подразумевающих интеграцию в общество, обретение более глубоких связей, выражающихся в форме взаимных прав и обязанностей иностранца и страны пребывания, и, как следствие, расширенную правоспособность иностранца. Правоспособность иностранца, имеющего вид на жительство, за некоторыми исключениями приравнивается к правоспособности граждан этого государства. В отличие от выдачи виз, которая происходит в дипломатических представительствах, вид на жительство оформляется компетентными органами непосредственно на территории государства пребывания, хотя сам въезд в страну осуществляется на основании долгосрочной визы. Получение вида на жительство подтверждается выдачей специального удостоверения личности иностранца.

Согласно ст.2 Федерального закона №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в РФ, а также их права на свободный выезд из РФ и въезд в РФ. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Процедура получения вида на жительства в РФ регламентирована Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 794 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство»[11].

Вид на жительство выдается иностранцу на 5 лет (ст. 8 закона № 115-ФЗ). Не позднее шести месяцев до окончания срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено. Разрешения на осуществление трудовой деятельности мигранту, имеющему вид на жительство в РФ, не требуется. Иностранный гражданин, получивший вид на жительство в России, может осуществлять трудовую деятельность по всей территории Российской Федерации в любом ее

субъекте. Также следует отметить и другие положительные стороны этого статуса, такие, как получение российского пенсионного обеспечения и право свободно выбирать место своего проживания без предварительного согласования с федеральной исполнительной властью.

Получение вида на жительство иностранцем в России — это достаточно непростая процедура. Если у иностранца нет регистрации по месту жительства в РФ на 1 июля 2002 года или он не является гражданином Республики Беларусь, то вид на жительство в России он получить сможет только после того, как получит разрешение на временное проживание. Именно это условие законодатель определил обязательным основанием. Кроме того, дополнительное обязательное условие для иностранца — прожить по разрешению на временное проживание не менее одного года на территории Российской Федерации.

Только для граждан Республики Беларусь приобретение вида на жительство упрощено. Согласно ст. 8 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников Союзного государства[12], единственным и преимущественным основанием в его приобретении является принадлежность к гражданству Беларуси. Стоит отметить, что заявления на получение вида на жительство от данной категории лиц рассматриваются в первую очередь и в самые кратчайшие сроки. Граждане Российской Федерации имеют возможность воспользоваться такими же привилегиями в Республике Беларусь на основании названного Соглашения.

На иностранца, получившего вид на жительство, возлагается обязанность ежегодно подтверждать свое проживание в Российской Федерации и предоставлять информацию о своем нахождении за ее пределами. Стоить отметить самые распространенные в правоприменительной практике условия, которые могут послужить основанием для аннулирования либо послужить отказом в выдаче иностранцу вида на жительство в Российской Федерации:

— предоставление подложных документов либо ложных сведений;

— отсутствие возможности содержать себя и членов своей семьи в пределах прожиточного минимума;

— нахождение за пределами России более 6 месяцев в году.

Разрешение на временное проживание мигранту в РФ — это подтверждение права иностранца временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранца, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Порядок оформления разрешения на временное проживание зависит от наличия тех или иных оснований у мигранта для временного проживания в РФ: наличие родственников — граждан России, жилой площади, средств существования и т. д. Необходимо отметить, что мигранты, имеющие разрешение на временное проживание и желающие работать в том субъекте РФ, в котором им было выдано это разрешение, обязаны также получить разрешение на осуществление трудовой деятельности.

Территориальный орган ФМС России выдает разрешение на временное проживание иностранцу сроком на три года. Порядок и условия получения разрешения на временное проживание установлены Постановлением Правительства Российской Федерации № 789[13].

Лицо, получившее статус временно проживающего на территории России, не может самостоятельно менять место своего проживания. Другими словами, осуществлять трудовую деятельность и жить можно только в том субъекте Российской Федерации, где мигранту разрешено временно проживать. Полученный статус, в отличие от вида на жительство, не освобождает иностранца от получения разрешения на работу, и также необходимо отметить, что в течение двух последних месяцев очередного года временного проживания мигрант обязан письменно подтверждать свое разрешение на временное проживание, прилагая документ, который подтвердит наличие у него денежных средств, позволяющих содержать себя и членов своей семьи на уровне не ниже прожиточного уровня того субъекта, в котором ему разрешено временно проживать.

Срок временного пребывания мигранта в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пребывания в РФ иностранца, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток, за ис-

ключением случаев, предусмотренных законодательством. Временно пребывающий в Российской Федерации иностранец обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия визы или срока, установленного Законом № 115-ФЗ, если на момент истечения указанных сроков им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешения на временное проживание. Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Решение о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранца в Российской Федерации принимается федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, или федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел (федеральной миграционной службой), или их территориальными органами.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранца, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований Закона 115-ФЗ (т. е. при наличии у мигранта разрешения на трудоустройство), продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранца в Российскую Федерацию. Решение о продлении срока временного пребывания мигранту в России принимается территориальным органом федеральной миграционной службы, о чем делается отметка в миграционной карте иностранца.

Правовые статусы иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, так же как и в России, четко регламентированы. Согласно закону от 04.01.2010 «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства», аналогично российским правовым нормам, иностранцы могут временно пребывать, временно и постоянно проживать в Республике Беларусь: 1) временно пребывающие в РБ — лица, прибывшие в РБ на срок не более 90 суток в год и не имеющее разрешения на временное проживание. Правовым основанием нахождения в РБ данной категории иностранцев является виза РБ или международный договор РБ с соответствующим иностранным государством о безвизовых поездках граждан; 2) временно проживающие в РБ — лица, получившие разрешение на временное проживание в РБ; 3) постоянно проживающие в РБ — лица, получившие в порядке, установленном законодательством, разрешение на постоянное проживание (оформляется посредством выдачи иностранцу вида на жительство).

Разрешение на постоянное жительство иностранцу в Беларуси оформляется в соответствии с требованиями Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 144 «Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь»[14].

В отличие от российского миграционного законодательства, дающего разрешение на постоянное проживание и вид на жительство иностранцу в России сроком на 5 лет, мигранту, получившему разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь, вид на жительство изначально выдается на срок до 2 лет, но не свыше срока действия его национального паспорта или документа его заменяющего. По окончании срока действия вида на жительство иностранному гражданину, при наличии у него разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь, выдается новый вид на жительство на срок до 5 лет, но не свыше срока действия его паспорта. Иностранному гражданину, постоянно проживающему в Республике Беларусь и не продлившему срока действия паспорта, вид на жительство выдается на 1 год.

Однако в законодательстве Республики Беларусь есть и более привлекательные моменты, так, иностранному гражданину, постоянно проживающему в Республике Беларусь и достигшему возраста 60 лет, вид на жительство выдается на весь срок действия его паспорта.

Лицу без гражданства, постоянно проживающему в Республике Беларусь и достигшему возраста 60 лет, вид на жительство выдается со сроком действия 40 лет.

Иностранцу, признанному беженцем и имеющему разрешение на постоянное жительство в Республике Беларусь, вид на жительство выдается на срок признания беженцем.

По окончании срока действия вида на жительство иностранцу, признанному беженцем, при наличии у него разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь, органами внутренних дел вы-

дается новый вид на жительство сроком на 5 лет.

Заявление о выдаче или обмене вида на жительство рассматривается в Беларуси не более 30 дней со дня подачи иностранцем соответствующих документов, тогда как в законодательстве России этот срок определен 6 календарными месяцами.

Закон РБ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» дает право получить разрешение на временное проживание в Беларуси иностранцам, являющимся этническими белорусами или их кровными родственниками по прямой нисходящей линии (дети, внуки, правнуки, родившиеся за пределами страны), а также тем, кто ранее имел белорусское гражданство или получает медицинскую помощь в организациях здравоохранения страны. Данные белорусские нормы имеют логическую связь с положениями российской Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом[15], утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637.

В отличие от российских правил, согласно ст. 49 указанного Закона, разрешение на временное проживание в Республике Беларусь выдается сроком на один год (первое отличие — в России срок разрешения установлен 3 года) и может быть выдано неоднократно (второе отличие — в России разрешение на временное проживание выдается только один раз). Так же, как и в России, временно проживающий в Республике Беларусь иностранец обязан проживать в Республике Беларусь только по тому месту временного проживания, по которому ему выдано разрешение на временное проживание.

Отдельные положения закона РБ распространяются и на граждан России. Если иностранец, претендующий на получение белорусского гражданства, должен не просто иметь средства к существованию, но и зарабатывать ежемесячно не меньше бюджета прожиточного минимума, то россиянину подтверждать свой доход не обязательно. Сам факт принадлежности к российскому гражданству является основанием для положительного решения. Однако если российский гражданин в течение 183 дней не будет иметь на территории Беларуси законный источник существования, то есть не будет осуществлять трудовую деятельность, то разрешение на постоянное проживание и вид на жительство могут быть аннулированы. В течение месяца россиянину придется покинуть Беларусь.

Отказ во въезде в Беларусь россиянину теоретически возможен. Распространяется запрет на тех, к кому прежде уже применялась процедура высылки или депортации, или если гражданин РФ принадлежит к террористическим, экстремистским организациям. Отказ в выезде тоже предусмотрен (для имеющих имущественные, налоговые или иные обязательства перед нашим государством, юридическими лицами или гражданами, допустим, не заплачен штраф на миллион белорусских рублей или против них возбуждено уголовное дело). Но осуществить такой запрет на практике очень сложно. Между Беларусью и Россией нет границ.

Принципы и нормы, которым должно следовать любое государство в определении правового статуса иностранцев, закреплены в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1985 году[16]. Такие нормы предусматривают: права любого государства устанавливать правовой режим иностранцев, учитывая при этом свои международные обязательства; обязанность иностранцев соблюдать законы страны пребывания (жительства), а за их нарушение нести ответственность наравне с гражданами этой страны; недопустимость массовых высылок иностранцев, законно находящихся на территории данной страны (индивидуальная высылка возможна только по закону); право иностранных граждан на защиту государства своего гражданства (для того, чтобы иностранный гражданин мог пользоваться своими правами, ему должен быть предоставлен свободный доступ в дипломатические представительства и консульские учреждения государства его гражданства). Законно находящийся в стране иностранец имеет право свободного передвижения по территории страны, за исключением посещения режимных территорий, предприятий и (или) объектов и закрытых административно-территориальных образований, для въезда в которые в соответствии с законодательством требуется разрешение.

Все иностранные граждане во время их пребывания в Российской Федерации или в Республике Беларусь вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти государства пребывания в различных сферах. Регулируя отношения с иностранными граж-

данами, государство не только определяет их права и обязанности, но и обеспечивает реализацию и защиту их правового статуса с помощью гарантий, которые объединяют условия и средства, необходимые для осуществления процесса формирования юридического и фактического положения иностранного гражданина. Вместе с тем органы исполнительной власти осуществляют меры надзора и контроля за правомерным поведением иностранных граждан с целью выявления правонарушений, предупреждения, пресечения противоправных действий, применения мер юридической ответственности, используют процессуальные формы охраны прав и обязанностей (включая применение правоохранительных мер) и др.

Законодательствами обоих государств предусмотрена ответственность иностранцев за совершенные ими правонарушения. Являясь субъектами права, мигранты обладают гражданскими правами и обязанностями, подлежат административной и уголовной ответственности на тех же основаниях, что и граждане государства пребывания, за исключением лиц, пользующихся соответствующими привилегиями и иммунитетом. Однако для мигрантов в законодательстве как Российской Федерации, так и Республики Беларусь имеются специальные статьи и наказания.

За нарушение законодательства (миграционных правил) лишь к иностранцам применяются такие меры государственного принуждения, как депортация, осуществляемая и в Российской Федерации и в Республике Беларусь, административное выдворение за пределы РФ, высылка за пределы РБ. Эти меры осуществляются в контролируемом государством добровольном либо принудительном порядке.

Проанализировав миграционное законодательство России и Беларуси, можно сделать вывод, что основные моменты в определении и предоставлении статуса мигранта у обоих государств совпадают. Однако если учесть, что Российская Федерация и Республика Беларусь — члены Союзного государства[17], то следует отметить, что нормативная база обоих государств далека от унификации и требует совершенствования в части приведения миграционных процедур получения вида на жительство и разрешения на временное проживание к одинаковым правилам при оформлении документов на приобретение определенного статуса мигрантом, а также единым срокам действия полученного статуса.

Можно отметить преимущество белорусских процедур в части довольно короткого срока принятия решения государственными органами по постоянному проживанию иностранца (2 месяца в отличие от 6 месяцев в Российской Федерации). Однако здесь же благоприятный перевес уходит на сторону России, которая, по общему правилу, выдает вид на жительство иностранцу сроком на 5 лет, а Беларусь при первичном обращении только на 2 года. И вновь преимущества Беларуси: иностранец в возрасте более 60 лет получает вид на жительство на срок действия его паспорта, во многих случаях это пожизненно, в России же таких оговорок законодательство не содержит.

Что касается разрешения на временное проживание, то по срокам действия разрешения преимущество снова на стороне России — 3 года, а не 1 год, как в Беларуси; с другой стороны, Беларусь выдает разрешения на временное проживание неоднократно, в отличие от России. Российский законодатель считает, что за 3 года, предоставленные для временного проживания иностранцу, последний должен принять решение: или о получении разрешения на постоянное место жительство, или о выезде из России по окончании срока разрешения на временное проживание. В Беларуси же всем пребывающим иностранцам на срок более 90 суток, в том числе и обучающимся в учебных заведениях, необходимо получить разрешение на временное проживание сроком до 1 года, что во многих случаях не совсем удобно, но такова утвержденная процедура.

В связи со сложной политической и экономической обстановкой в Республике Беларусь, имеющей место в настоящее время, усугубляющейся явными кризисными явлениями в производственной и финансовой сфере, непонятно, по какому пути будет развиваться белорусское миграционное регулирование. С одной стороны, государству требуются мигранты для решения проблем с демографической ситуацией и воспроизводством населения страны, а с другой стороны, падение уровня жизни населения и свертывание государственных программ развития экономики и социальных программ создает отрицательные условия для миграционной привлекательности государства. Однако все эти проблемы Беларуси и несовершенства миграционного законодательства России не отменяют необходимости постепенного сближения и унификации имеющегося миграционного законодательства на-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

званных государств с перспективой принятия единых миграционных правил в определении статуса иностранца, используемых на территории Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь.

Примечания

[1] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.
[2] Федеральный закон 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3032; Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 30 (ч. 2). — Ст. 3616.
[3] Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп. от 18 июля 1998 г., 24 июня 1999 г., 10 января, 30 июня 2003 г.) // Российская газета. — 1996. — 22 авг.
[4] Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. — 1998. — 10 дек.
[5] Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976. — № 17 (1831). — Ст. 291.
[6] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. — Вып. XXXII. — М., 1978 . — С. 36.
[7] Конституция Республики Беларусь // Звязда. — 1996. — 27 ноября.
[8] Закон Республики Беларусь от 04 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2010. — № 15. — 2/1657.
[9] Закон Республики Беларусь от 11.02.1995 № 3605-XII (в ред. Закона от 04.01.2003) «О беженцах»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2003. — № 8. — 2/927.
[10] Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2011. — № 4. — 2/1777.
[11] Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 794 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 45. — Ст. 4520.
[12] Федеральный закон России от 27.10.2008 г. № 186-ФЗ «О ратификации соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников Союзного государства» // Российская газета. — 2008. — 29 окт. — № 225 // Собрание законодательства РФ. — 2008. — 3 ноября. — № 44. — Ст. 4992.
[13] Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 789 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание» // Собрание законодательства РФ. — 2002.— № 45. — Ст. 4516.
[14] Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 144 в редакции постановления Правительства Республики Беларусь от 9 июля 2010 г. № 1030 «Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2010.— № 174. — 5/32177.
[15] Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Российская газета. — 2006. — 28 июня. — № 4103.
[16] Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 г. // Генеральная Ассамблея, 40-я сессия. — 40/144. — С. 320—321.
[17] Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании союзного государства от 8 декабря 1999 г. // Собрание законодательства РФ. — 2000. — 14 февр. — № 7. — Ст. 786.

СМАШНИКОВА Татьяна Борисовна, преподаватель кафедры административного, трудового и финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Челябинский государственный университет».
E-mail: personal@csu.ru

SMASHNIKOVA Tatiana Borisovna, Lecturer at the Chair “Administrative, Labor and Financial Law”, Federal State Budget-Funded Educational Institution of Higher Professional Education “Chelyabinsk State University”.
E-mail: personal@csu.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342.553
ББК Х400.7

И. П. Давыдова

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

I. P. Davydova

STATE SERVICES AT THE LOCAL LEVEL

В статье раскрывается сущность понятия «государственная услуга» и анализируются особенности предоставления государственных услуг органами местного самоуправления.

Ключевые слова: *государственная услуга, отдельные государственные полномочия, органы местного самоуправления.*

In the article is revealed the essence of concept "state service" and the special features of the assignment of state services are analyzed by the organs of local self-guidance.

Keywords: *state service, separate state authorities, the organs of local self-guidance.*

Основной целью деятельности органов местного самоуправления является стабильное повышение качества жизни всех слоев населения, что обеспечивается качественным предоставлением услуг.

Органы местного самоуправления, решая вопросы местного значения, предоставляют муниципальные услуги, а в случае делегирования на местный уровень отдельных государственных полномочий, органы местной власти предоставляют государственные услуги.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основании ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации[1] и сопровождается передачей необходимых для этого осуществления материальных и финансовых ресурсов.

Наделяя органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, государство доверяет их выполнение органам местной власти как уровню наиболее приближенному к населению, ведь для гражданина государство начинается с местной власти. Решение жизненноважных вопросов на местном уровне обеспечивает удовлетворение потребностей населения и повышение качества его жизни.

До недавнего времени термин «услуга» не был характерен для органов местного самоуправления, однако с принятием Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Федеральный закон № 210) регулирование общественных отношений, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг получило нормативное закрепление.

Так, согласно Федеральному закону № 210, под государственной услугой понимается деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги[2].

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями в таких сферах как запись актов гражданского состояния, социальная защита населения, регулирование и поддержка сельскохозяйственного производства, регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, обеспечение жильем отдельных категорий граждан.

Названные сферы жизнедеятельности граждан представляются наиболее

важными, а государственным полномочиям по их исполнения должно уделяться особое внимание, так как именно органы местного самоуправления за счет оказания отдельных государственных услуг представляют интересы населения на уровень государства. Кроме того, органы местного самоуправления, используя переданные с государственными полномочиями материальные и финансовые ресурсы, определяют объем и качество оказываемых государственных услуг населению.

Безусловно, с принятием Федерального закона № 210 был восполнен пробел в регулировании общественных отношений, связанных с предоставлением органами местного самоуправления государственных услуг, однако недостатки в правовом регулировании все же имеются.

Так, согласно Федеральному закону № 210 органы, предоставляющие государственные услуги обязаны предоставлять их в соответствии с административными регламентами, под которыми понимаются нормативные правовые акты, разработанные в целях повышения качества и доступности государственной услуги, определения сроков, состава и последовательности выполнения административных процедур при предоставлении государственной услуги.

Однако в соответствии с общими требованиями, предъявляемыми к разработке административных регламентов и статьей 13 Федерального закона № 210, разработку проекта административного регламента осуществляет орган, предоставляющий государственную услугу.

На практике органы местного самоуправления, исполняя отдельные государственные полномочия, не вправе разрабатывать и утверждать административные регламенты, так как в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» исполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном регламентом, утвержденным соответствующим федеральным органом исполнительной власти, если иное не установлено федеральным законом[3].

Отсутствие возможности разрабатывать административные регламенты предоставления государственных услуг органами местного самоуправления приводит к тому, что органы, ответственные за предоставление услуги не могут определить требования к ее предоставлению, порядок, последовательность и сроки ее выполнения, а также утвердить показатели качества и доступности государственной услуги.

Подобное противоречие двух законодательных норм приводит к тому, что важнейшие интересы населения, затрагивающие их конституционные права, остаются не регламентированными, а значит, не соблюдено право заявителей государственной услуги на ее получение в соответствии со стандартом, указанное в ч. 1 ст. 5 Федерального закона № 210.

Решение проблемы видится во внесении изменений и дополнений в Федеральный закон № 210 путем законодательного закрепления за органами местного самоуправления права разрабатывать и утверждать административные регламенты предоставления государственных услуг в случае наделения отдельными государственными полномочиями и приведения отдельных нормативных правовых документов в соответствии с требованиями названного федерального закона.

Административные регламенты предоставления государственных услуг должны разрабатываться и утверждаться органами местного самоуправления, так как именно они являются непосредственными исполнителями государственной услуги и имеют возможность определить общие требования к предоставлению государственной услуги исходя из потребностей жителей муниципалитета. К таким требованиям следует отнести порядок информирования и консультирования о предоставлении государственной услуги, требования к помещениям, в которых предоставляется государственная услуга, требования к поведению должностных лиц, ответственных за предоставление государственной услуги, определение состава и последовательности выполнения административных процедур при предоставлении государственной услуги.

Из вышесказанного следует вывод о том, что, делегируя на местный уровень отдельные государственные полномочия, государство доверяет их исполнение органам власти, наиболее приближенным к интересам населения. Однако важна не только передача полномочий и контроль за их исполнением, но и создание условий, позволяющих качественно их исполнять и обеспечивать удовлетворение потребностей граждан, ведь в конечном итоге, гражданину важен результат пре-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

доставления государственной услуги и соблюдение его конституционных прав.

Кроме того, необходимо привести в соответствие с требованиями Федерального закона № 210 отдельные нормативные правовые акты с целью расширения полномочий органов местного самоуправления по разработке и утверждению административных регламентов предоставления государственных услуг.

Примечания

[1] См.: Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.
[2] См.: Федеральный закон от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — 2 авг. — № 31. — Ст. 4179.
[3] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — 30 мая. — № 22. — Ст. 3169.

ДАВЫДОВА Инна Павловна, ведущий специалист отдела по работе с предприятиями промышленности, малого, среднего бизнеса и перспективного развития администрации г. Орска, соискатель при кафедре конституционного и административного права юридического факультета Южно-Уральского государственного университета. E-mail: inna_davydova@list.ru

DAVYDOVA Inna Pavlovna, key specialist of the Department for activities related to enterprises of the production sector and SMEs and long-term development (Orsk City Administration), Degree Candidate at the Chair “Constitutional and Administrative Law”, Faculty of Law, South Ural State University. E-mail: inna_davydova@list.ru

УДК 342.4 + 342.5
ББК Х400.6 + Х400.23

Д. А. Кулагин

ПОНЯТИЕ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ» И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

D. A. Kulagin

DEFINITION OF EFFECTIVENESS OF PUBLIC POWER AND CONSTITUTIONAL LAW CONCEPT OF EFFECTIVENESS OF PUBLIC POWER

Предлагается определение понятия «эффективность публичной власти», рассматриваются элементы общей концепции эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти.

Ключевые слова: *эффективность, повышение эффективности, публичная власть, Конституция.*

The question under review is the definition of effectiveness of public power, elements of the common concept of effectiveness of the constitutional law mechanism of public power.

Keywords: *effectiveness, increasing efficiency, public power, The Constitution.*

Как известно, системы классифицируются по степени сложности. Публичная власть, как конституционно-правовой феномен, относится к большим системам[1], которые не поддаются полному исчерпывающему описанию, являются вероятностными и проявляют свойства, не вытекающие непосредственно из свойств, составляющих систему подсистем и элементов. Кроме того, публичная власть как объект изучения относится к классу целенаправленных систем, стремящихся к целесообразному поведению, достижению наиболее предпочтительных состояний.

Неограниченная сложность публичной власти как системы предопределяет и методологию ее исследования. Ее важнейшей особенностью является неразрывное единство трех подходов: структурно-функционального, структурализма и системного подхода. Знание структуры системы, наличие возможности оценки ее «способностей» является необходимой предпосылкой для совершенствования существующих структур и создания новых. Необходимо выявление структуры в специфически структуралистском понимании этой категории — как совокупности отношений, инвариантных при некоторых преобразованиях. В такой трактовке понятие структуры характеризует не просто устойчивый «скелет» какого-либо объекта, а совокупность правил, по которым из одного объекта можно получить второй, третий и т. д. путем перестановки его элементов и некоторых других симметричных преобразований.

Публичной власти, как и любой деятельности, присуще целеполагание. Целеполагание — умение правильно ставить цели и добиваться их достижения. Это первичная фаза управления, выработки и принятия решений. Проще говоря, это практическое осмысление своей деятельности с позиции постановки, выбора целей и их достижения наиболее эффективным способом. Любой элемент публичной власти имеет практическое значение, если он эффективно функционирует.

«Эффективность». Слово это берет свое начало от латинского понятия effectus (эффект, результат), что в переводе на русский язык звучит как «действенность», «результативность»[2]. Эффективность определяется как наиболее общее, определяющее свойство любой целенаправленной деятельности (процесса), которое выражается через степень достижения цели с учетом затрат ресурсов и времени[3]. Иными словами, эффективность — не сам эффект, результат действия, а свойство системы. Наличие данного качества

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

в ее характеристиках свидетельствует о способности системы достигать определенной цели. Однако нужно отметить, что категории «эффективность», «критерий эффективности» не имеют строго научного определения.

В исследовании проблемы эффективности можно выделить два основных междисциплинарных подхода. Первый подход акцентирует внимание на соотношении между затраченными средствами и полученными результатами. При этом итоги деятельности рассматриваются как вторичные. Второй подход акцентирует внимание на достижении социально значимого результата деятельности субъекта и оставляет за рамками исследования цену вопроса. Данные два подхода к проблеме эффективности примерно такое же отражение находят в работах ученых-юристов[4].

Любое определение эффективности неполно, относительно, так как не может охватить всего многообразия различных его свойств, черт, характеристик, связей. Тем более, любое определение понятия эффективности публичной власти, которое вдвойне сложнее сконструировать с учетом дополнительного наличия концепта «публичная власть». К тому же в содержание понятия «эффективность публичной власти» входят и иные признаки, помимо относящихся только к понятию «эффективность», которые придают категории «эффективность публичной власти» особенное содержание.

Понятие «эффективность публичной власти» может быть определено как соотношение между результатом деятельности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти и стоящей перед ним социально значимой целью.

В правовых исследованиях часто эффективность правовых феноменов определяется исходя из анализа функций этого феномена. Например, оценивать эффективность правового регулирования необходимо исходя из того, насколько существующее состояние системы правового регулирования позволяет реализовать функции правового регулирования[5]. Применим ли подобный метод для исследования эффективности конституционно-правового механизма публичной власти? Ученые выделяют функции, которые осуществляет публичная власть (нормотворческая, управления, охранительная, обеспечения прав и другие). Возникает вопрос — проанализировав выполнение данных функций публичной властью, сможем ли мы дать исчерпывающий ответ о той или иной степени эффективности публичной власти? Представляется, что нет. Потому что функции — это концентрированное выражение основных направлений деятельности субъекта, а с учетом сложности и многогранности публичной власти на простом анализе выполняемых этой большой системой функций (7—10 штук) сказать об эффективности будет сложно. В связи с чем необходимо более детально анализировать социальную роль публичной власти.

В настоящее время имеется множество научных работ, посвященных исследованию различных элементов, блоков конституционно-правового механизма публичной власти. Так, например, имеются исследования, в которых рассматривается:

— эффективность законодательной власти[6];

— эффективность исполнительной власти[7]:

— эффективность судебной власти[8];

— эффективность институтов народовластия[9] и т. д.

Можно сказать, что теория эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти (или просто — теория эффективности публичной власти) оформилась в некое новое направление в конституционном праве, которое с системных позиций рассматривает результативность публичной власти, связанную с особой социальной ролью этой власти в обществе.

Чтобы увидеть результат эффективности конституционно-правового механизма публичной власти, необходим анализ закрепленного Конституцией РФ властно-публичного механизма и сегодняшнего фактического состояния этого механизма, а также выработка приемов и способов повышения действенности механизма публичной власти с учетом очерченных Основным законом правовых границ. Однако такой «размытый» предмет для изучения не может быть признан правильным с научной точки зрения. В связи с чем считаем возможным выделить в содержании предмета теории эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти следующие обособленные блоки:

1. Общая концепция эффективности публичной власти;

2. Критерии и показатели, позволяющие осуществлять измерение эффективности публичной власти;

3. Методика измерения степени эффективности публичной власти;

4. Система экономических, политических, правовых, идеологических факторов, влияющих на эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти.

5. Пути и способы повышения эффективности публичной власти[10].

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

1. В целом эффективность публичной власти должна основываться на сущностной концепции *публичной власти.*

2. Представляется, что конституционно-правовое понятие «эффективность публичной власти» (с ее принципиальной многоаспектностью), а тем более ее критерии должны конструироваться исходя из социальных задач, поставленных перед публичной властью, т. е. необходимо комбинирование вышеуказанных двух подходов — особо акцентируется внимание на достижении социально значимых результатов деятельности публичной власти, но с обязательным учетом средств по достижению таких результатов, и, соответственно, остается за рамками исследования цена (экономика) вопроса. Применение экономических методов соотношения между затраченным и полученным применимо в некоторых случаях для анализа работы некоторых публично-властных органов[11].

3. В связи с тем, что публичная власть относится к суперсистемам, то с учетом свойств подобных систем нужно понимать, что такие методы формализованного представления системы публичной власти, как математический, экономико-математический, неприменимы либо почти не применимы.

4. Выявление критериев эффективности публичной власти позволит выявить основные признаки общей теории эффективности публичной власти.

5. Необходимо отличать продуктивность (показатели выполнения сосредоточены на затратах и процессах) от эффективности.

6. Нормативно-правовой основой оценки эффективности публичной власти являются положения Конституции РФ. Основной закон России, закрепляя определенные конституционно-правовые ценности, такие характеристики народа, как «носитель суверенитета» и «единственный источник власти», определяя осуществление властных полномочий, получаемых различными органами от населения, по сути, устанавливает идеал, цель функционирования публичной власти. Публичная власть является тем предметом конституционного регулирования, который характеризует саму природу общественных отношений.

Таким образом, эффективность публичной власти — это мера достижения цели и решения задач с учетом применения конституционно-правовых средств по достижению таких целей и решения задач по организации, координации и оптимизации структурных элементов публичной власти с учетом условий и факторов, так или иначе влияющих на содержание и результаты этой деятельности.

Примечания

[1] Подр. о больших системах: Большие системы: гарантийный надзор и эффективность / Ю. С. Соломонов, Ф. К. Шахтарин; под ред. Ю. С. Соломонова. — М. : Машиностроение, 2003. — 368 с. Несмотря на технический уклон данной монографии, считаем возможным общефилософские ее положения применимыми к гуманитарным, в том числе правовым, исследованиям. Так, например, к свойствам больших систем авторы относят: целостность; развитие во времени в пределах заданных ограничений; множественность нелинейных зависимостей; вероятностный характер параметров и воздействий; саморегулируемость, включая адаптацию; наличие механизма обратной связи; надежность функционирования и другие.

[2] Словарь русского языка: в 4-х т. / РАН, Институт лингвистических исследований; под ред. А. П. Евгеньевой. — 4-е изд., стер. — Т. 4. — М. : Русский язык; Полиграфресурсы. 1999. — С. 772.

[3] Большая энциклопедия: в 62 т. — Т. 61. — М. : ТЕРРА, 2006. — С. 130.

[4] Например, эффективность механизма правового регулирования — это соотношение между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью: См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2001. — С. 732. Или вот мнение В. В. Лазарева: в качестве критериев эффективности выступают не только показатели, составляющие оценку достижения цели, но и средства ее достижения: *Лазарев В. В.* Эффективность правоприменительных актов (Вопросы теории). — Казань. 1975. — С. 97. Автор настоящего исследования разделяет мысль о комбинировании указанных двух подходов.

[5] *Осипов М. Ю.* Эффективность правового регулирования: понятие, виды, методика оценивания // Современное право. — 2010. — № 5. — С. 8.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

[6] *Павлов П. В.* Правовая оценка эффективности деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2004. — 199 с.; *Щербаков С. В.* Факторы эффективности законодательной ветви власти на региональном уровне в условиях политической и административной реформ: на материале ЮФО : дис. ... канд. полит. наук: — Ростов н/Д, 2007. — 172 с.
[7] *Татаров А. М.* Эффективность института исполнительной власти: теоретико-методологический аспект : дис. ... канд. полит. наук. — М., 2004. — 231 с.
[8] Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. — М., 1975. — Ч. I. — 300 с.; Ч. II. — 300 с.; *Петрухин И. Л., Батуров Г. П., Морщакова Т. Г.* Теоретические основы эффективности правосудия. — М., 1979. — С. 73; *Цихацкий А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. — Новосибирск, 1998. — 617 с.
[9] Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / под ред. А. В. Иванченко. — М. : Новое издательство, 2005. — 368 с.
[10] В коллективной монографии «Теоретические основы эффективности правосудия» также приводятся составляющие предмета, но только относительно эффективности правосудия: См.: *Петрухин И. Л., Батуров Г. П., Морщакова Т. Г.* Указ. соч. — С. 106—107.
[11] «В демократических процедурах, — отмечает М. С. Матейкович, — определяющую роль играет воля властного субъекта (*народа*), а математические, экономические показатели имеют второстепенное значение»: См.: Матейкович М. С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. — 2007. — № 3. — С. 19.

КУЛАГИН Дмитрий Александрович, юрисконсульт юридического управления ОАО «УРАЛСИБ» (Филиал в г. Челябинск), аспирант ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет».
E-mail: kulagin.d@hotmail.com

KULAGIN Dmitry Aleksandrovich, Legal Adviser of the Legal Department of OAO URALSIB (Chelyabinsk branch), Postgraduate Student at the State Educational Institution of Higher Professional Education (GOU VPO) Chelyabinsk State University.
E-mail: kulagin.d@hotmail.com

УДК 342.7 + 351.74:342.7
ББК Х400.32 + Х401.133.1 + Х404.06

Е. А. Зимин

ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА И НАЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ*

E. A. Zimin

DEFINITION, STRUCTURE AND PURPOSE OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM OF ENSURING HUMAN RIGHTS IN THE FIELD OF POLICING

В статье обосновывается необходимость создания в правовом государстве конституционно-правового механизма обеспечения прав человека в сфере деятельности полиции, дается авторское понятие данного механизма, определяется его назначение, а также выделяется структура в виде отдельных элементов с пояснением роли каждого из них.

Ключевые слова*: полиция, права человека, общественный контроль.*

The article substantiates the need for constitutional and legal mechanism of ensuring human rights in the field of police activity in constitutional state, contains the author's definition of given mechanism, defines its purpose and structure in form of individual elements with explanation of role each of them.

Keywords*: police, human rights, social control.*

В современном мире большинство демократических конституций в той или иной формулировке закрепляют общепризнанные неотъемлемые права и свободы человека[1]. Тем не менее, определение круга прав человека (и гражданина) в основополагающих актах государства, а также установление порядка реализации данных прав в других нормативных актах не являются полноценной гарантией их реального соблюдения и охраны от нарушений.

Практика различных стран доказывает, что создание правовой основы является лишь первым шагом на пути реального обеспечения прав человека в повседневной жизни людей. Очевидно, что как бы ни были совершенны конституционно-правовые нормы, они не будут служить на благо общества, если не исполняются фактически. Как пишет в этой связи В. В. Маклаков, «нормы конституционного права ... должны претворяться в жизнь. ...В противном случае эти нормы станут фиктивными»[2]. Другими словами, правовые нормы любого государства, в каких бы источниках они ни содержались, лишь определяют идеальную модель общественных отношений. В реальной жизни общественные отношения далеко не всегда соответствуют данной модели, т. е. происходит нарушение норм права, в том числе и важнейших конституционных норм о правах человека.

В системе органов власти демократического государства функция охраны прав и свобод человека и гражданина возлагается, в первую очередь, на правоохранительные органы, наделяемые для этого необходимыми полномочиями и ресурсами. В связи с этим наибольшую опасность представляет собой ситуация, когда права человека нарушаются тем, чьей главной обязанностью является их охрана, т. е. самими правоохранительными органами. Как известно, существуют страны, в которых нарушения прав

* Статья подготовлена в рамках реализации федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009—2013 годы (Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 г. № 568). Тема «Исследование социально-экономических аспектов реформирования системы органов внутренних дел РФ в 2010—2012 годах».

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

человека со стороны данных структур являются относительно редкими и незначительными, но есть и другие — те, в которых подобные нарушения происходят повсеместно и постоянно. Очевидно, что причиной указанного различия является неодинаковая степень эффективности обеспечения реализации конституционных положений о правах граждан в реальных общественных отношениях. Для того чтобы права человека существовали не только на бумаге, но и действительно соблюдались, требуется создание полноценного механизма обеспечения прав и свобод граждан. В полной мере это относится и к проблеме обеспечения прав и свобод человека в более узкой сфере — сфере деятельности полиции.

Важность обеспечения прав человека именно в деятельности полицейских структур во многом обусловлена масштабами и характером данной деятельности. Прежде всего стоит отметить, что среди всех правоохранительных органов именно сотрудники полиции, пожалуй, являются наиболее заметными представителями государства в повседневной жизни граждан, наиболее часто и непосредственно контактируя с населением в силу своей компетенции и численности. Для выполнения возложенных на них задач они наделяются специальными властными полномочиями, в число которых входит и право применения мер принуждения в отношении граждан (в том числе насильственного, вплоть до ограничения свободы или лишения человека жизни). Однако при отсутствии надлежащего контроля над деятельностью полиции данные полномочия могут быть использованы в целях, противоречащих действующему законодательству, что зачастую ведет к нарушению прав человека, включая важнейшие права на жизнь, свободу или личную неприкосновенность.

Все вышесказанное обусловливает необходимость создания эффективного *конституционно-правового механизма обеспечения прав человека в сфере деятельности полиции*, который может быть определен как *сбалансированный комплекс предпринимаемых государством и обществом мер, направленных на наиболее полную реализацию конституционно-правовых норм, закрепляющих права человека, в реальных общественных отношениях, относящихся к сфере деятельности полиции.*

Использование в данном понятии термина «механизм» указывает на необходимость комплексного подхода к решению рассматриваемой в данной статье проблемы, поскольку «механизм» как таковой представляет собой внутреннее устройство, систему звеньев чего-либо[3].

Характеристика данного механизма как «конституционно-правового» призвана подчеркнуть значение его конституционно-правовой составляющей, поскольку именно конституционно-правовые нормы являются отправной точкой функционирования рассматриваемого механизма.

Тем не менее, главной идеей создания подобного механизма является не формальное закрепление указанных норм, а их реализация на практике. Именно поэтому в вышеприведенной формулировке использован термин «обеспечение», т. е. речь идет о том, что *основным предназначением* рассматриваемого механизма является *повышение уровня обеспечения* прав человека в конкретных (и массовых) общественных отношениях, возникающих ежедневно при осуществлении полицией любого государства своих функций.

Указанное предназначение рассматриваемого механизма может быть уточнено в виде совокупности двух более конкретных, тесно связанных между собой задач:

- повышение уровня защиты прав человека от преступных посягательств со стороны криминальных элементов;
- повышение уровня защиты прав человека от нарушений со стороны самих сотрудников полиции.

Структуру конституционно-правового механизма обеспечения прав человека в сфере деятельности полиции, по нашему мнению, можно в самом общем виде представить в виде трех взаимосвязанных элементов[4]:

1. Меры законодательного характера.
2. Меры государственно-организационного характера.
3. Меры общественного характера.

К *мерам законодательного характера* в сфере обеспечения прав человека в деятельности полиции относится *принятие нормативно-правовых актов,* которые, во-первых, закрепляют сами права человека, а во-вторых, определяют принципы и методы их реализации при осуществлении полицией своих функций.

Субъектами осуществления мер законодательного характера выступают, с одной стороны, международные организации, а с другой — национальные органы государственной власти. Весь обширный перечень актов, связанных с обеспечением прав человека в работе полицейских служб, можно с определен-

ной долей условности, разделить на три группы:

- акты универсального характера (международные акты о правах человека и порядке их реализации, конституционные акты конкретных государств)[5];
- акты отраслевого характера (главным образом — национальные акты, содержащие нормы уголовно-процессуального права);
- акты специального характера (международные и национальные специализированные акты, регулирующие деятельность исключительно полиции)[6].

Что касается *мер государственно-организационного характера,* то их перечень может быть весьма обширным и касаться самых разных сторон организации полицейской деятельности, к которым относятся: оплата труда сотрудников полиции, их профессиональная подготовка и техническое оснащение, сотрудничество полиции и населения по вопросам борьбы с преступностью, формирование положительного образа полиции в обществе и т. д. Тем не менее все они направлены на достижение одной общей цели — *повышения эффективности деятельности полицейских структур, т. е. повышения эффективности защиты прав граждан от нарушений*[7]. Как видно из названия данной группы мер, инициатором и основным субъектом их реализации выступает государство.

Что касается *общественных мер,* то роль общества в указанной сфере заключается, прежде всего, в *организации и осуществлении общественного (гражданского) контроля* над соблюдением прав человека в сфере деятельности полиции, который осуществляется институтами гражданского общества (общественными организациями, СМИ, и т. д.), а также отдельными гражданами. Принципиально важно понимание и признание того обстоятельства, что в современных условиях именно наличие многосторонней и многоуровневой системы общественного контроля обеспечивает реальность обеспечения прав и свобод граждан в повседневной работе полиции. В случае отсутствия или неэффективности подобного контроля остальные два элемента рассматриваемого механизма не могут гарантировать надлежащего соблюдения прав человека в данной области.

Исходя из вышесказанного, структура механизма обеспечения прав человека в сфере деятельности полиции в наиболее общем виде может быть наглядно представлена в виде таблицы.

Элемент	Основное назначение	Основные субъекты
1. Меры законодательного характера	Нормативно-правовое закрепление прав человека, а также принципов и методов их реализации в сфере деятельности полиции	Международные организации и национальные органы государственной власти
2. Меры государственно-организационного характера.	Осуществление государством определенных мер организационного характера, направленных на наиболее полную реализацию уже закрепленных прав человека в деятельности полиции	Национальные органы государственной власти
3. Общественные меры	Организация и осуществление общественного (гражданского) контроля над соблюдением прав человека в деятельности полиции	Институты гражданского общества и отдельные социально активные граждане

Наличие или отсутствие подобного механизма в конкретном государстве, а также степень его эффективности обусловлены множеством факторов (экономические, исторические, культурные и т. д.). В конечном итоге решение проблемы недостаточного обеспечения прав человека в работе полицейских органов зависит не столько от тех или иных законодательных формулировок, сколько от уровня политической культуры в отношениях общества и государства, степени развития общественного контроля над деятельностью органов государственной власти в целом и полиции в частности, а также от условий работы самих сотрудников полиции. В связи с этим в правовом государстве механизм обеспечения прав человека в работе полиции находится под достаточно пристальным государственным и общественным вниманием и постоянно совершенствуется в направлении большей эффективности, открытости и прозрачности.

На основании вышесказанного можно сделать вывод: *деятельность полиции современных демократических государств должна быть основана на признании конституционных прав человека высшей ценностью, при этом для реализации данного принципа на практике необходи-*

мо создание полноценного механизма их обеспечения, ключевым элементом которого является реальный и эффективный общественный контроль.

Примечания

[1] См.: ст. 2 Конституции Российской Федерации, ст. 1 Конституции Федеративной Республики Германии, ст. 2 Конституции Греции, ст. 2 Конституции Португалии, ст. 7 Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации, ст. 2 Конституции Турции, ст. 1 Конституции Казахстана, ст. 1 Конституции Чехии, ст. 5 Конституции Польши, ст. 2 Конституции Италии и др.

[2] *Маклаков В. В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. — М., 2006. — С. 16.

[3] См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. — М., 1999.

[4] Конечно, указанный механизм имеет более сложную структуру, но для целей настоящей статьи были выделены наиболее важные его элементы.

[5] Примерами международных актов универсального характера, действующих в сфере деятельности полиции, могут служить: Всеобщая декларация прав человека (ООН, 1948); Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений (ООН, 1992); Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ООН, 1975) и др.

[6] Примерами международных специализированных актов в данной области являются: Декларация о полиции (Совет Европы, 1979), Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (ООН, 1979), Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (ООН, 1990) и др. В качестве примеров национальных специализированных актов о полиции можно назвать: Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. «О полиции», Закон ФРГ от 19 октября 1994 г. «О федеральной полиции», «Кодекс деонтологии национальной полиции» Франции от 18 марта 1986 г. и др.

[7] Конечно, следует брать во внимание, что в демократическом и авторитарном государстве понятие эффективности деятельности полиции принципиально отличается, так как перед полицией ставятся разные цели.

ЗИМИН Евгений Александрович, эксперт общественной, неполитической, некоммерческой организации «Независимый экспертно-правовой совет» (НЭПС). E-mail: ziminea@gmail.com

ZIMIN Evgeniy Aleksandrovich, Expert of Public, Non-Political, Non-Profit Organization “Independent Expert and Legal Council” (NEPS).
E-mail: ziminea@gmail.com

УДК 342.553
ББК Х400.74

И. П. Давыдова

МОНИТОРИНГ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

I. P. Davydova

MONITORING THE ASSIGNMENT OF THE MUNICIPAL SERVICES

В статье раскрывается сущность мониторинга предоставления муниципальных услуг и анализируется оценка качества полноты и доступности муниципальных услуг.

Ключевые слова*: мониторинг, муниципальная услуга, оценка качества муниципальной услуги.*

In the article is revealed the essence of monitoring the assignment of municipal services and is analyzed the estimation of the quality of completeness and accessibility of municipal services.

Keywords*: monitoring, municipal service, the estimation of the quality of municipal service.*

Предоставляя муниципальные услуги, органы местного самоуправления должны осуществлять оценку их качества, полноты и доступности.

Под оценкой соответствия качества предоставления муниципальных услуг следует понимать мониторинг соответствующих услуг, в результате которого образуется достаточная информация о состоянии качества предоставляемых услуг, сроках их предоставления, а также формах и методах контроля и ответственности за ненадлежащее предоставление услуг с целью принятия мер ответственности.

Основными задачами оценки качества муниципальных услуг являются:

— подтверждение соответствия качества предоставляемых муниципальных услуг установленным в административных регламентах показателям качества и доступности предоставления услуг;

— создание системы мониторинга предоставления муниципальных услуг;

— формирование информационной базы о качестве и доступности предоставляемых муниципальных услуг.

Проведение оценки соответствия качества предоставляемых услуг должно являться обязательным и осуществляться органами, ответственными за предоставление муниципальных услуг, то есть органами местного самоуправления.

Оценка качества предоставляемых муниципальных услуг или, другими словами, мониторинг их предоставления может проводиться с использованием следующих основных методов:

— опрос населения;

— проверка соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг показателям качества и доступности, указанным в административных регламентах;

— наблюдение за соответствием качества предоставляемых услуг требованиям административных регламентов.

Опрос населения может проводиться в отношении совершеннолетних дееспособных граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования.

Участие населения в опросе является свободным и добровольным. В ходе опроса населения никто не может быть принужден к выражению своего мнения и убеждения или отказу от него.

Подготовка, проведение и подведение итогов опроса населения должны осуществляться открыто и гласно.

Опрос населения может проводиться в форме анкетирования. Опросный лист (анкета) должен содержать перечень вопросов, по которым предлагается оценить качество и доступность муниципальной услуги, перечень показателей качества и доступности, характеризующих услугу.

В случае если опросный лист (анкета) не позволяет истолковать волеизъявление опрошенного гражданина, такой опросный лист (анкета) должен быть

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

признан в установленном порядке недействительным и не учитываться при подведении итогов опроса.

Органу, ответственному за предоставление муниципальной услуги, или независимой организации, в полномочия которой входит оценка качества и доступности предоставления муниципальных услуг, необходимо разработать и утвердить методику, в соответствии с которой после проведения опроса будут устанавливаться результаты мониторинга.

Административные регламенты являются первоочередным объектом мониторинга предоставления услуг населению.

Мониторинг исполнения административных регламентов необходим для оценки полноты, качества и доступности предоставления муниципальных услуг.

Мониторинг исполнения административных регламентов может проводиться путем анализа исполнения показателей доступности и качества предоставления муниципальных услуг, исполнения муниципальных функций.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в Стандарт предоставления муниципальных услуг входят показатели доступности и качества предоставления муниципальных услуг[1]. Однако наименование показателей в законе не приводится.

Результативность оказания отдельных муниципальных услуг определяется с помощью показателей, характеризующих степень удовлетворения тех или иных потребностей населения или потери от отсутствия данной услуги. Самым важным индикатором такого рода служит увеличение или уменьшение количества обращений и жалоб населения на качество. Органы местного самоуправления должны уметь оценивать результативность каждой услуги, соизмерять полученный результат с затратами на его достижение, то есть оценивать эффективность оказания услуги и на основе такого сопоставления осуществлять выбор приоритетов.

Тем самым перед проведением мониторинга исполнения административных регламентов органам местного самоуправления необходимо разработать единую систему показателей муниципальных услуг, причем таким образом, чтобы показатели имели процентное выражение и поддавались оценке. Только в этом случае качество и доступность муниципальной услуги можно будет отследить и принять соответствующие меры по их повышению.

Как показывает практика, разработчики административных регламентов применяют следующие показатели качества и доступности предоставления услуг:

— доля предоставления муниципальной услуги в установленные сроки от общего количества случаев предоставления муниципальной услуги;

— доля случаев предоставления консультаций по вопросам предоставления муниципальной услуги от общего количества обращений с целью получения консультации;

— доля случаев предоставления муниципальной услуги в случае предоставления заявителем полного комплекта документов.

Целевое значение указанных показателей, как правило, измеряется в процентном отношении.

На основании собранных данных мониторинга должен производиться расчет результативности исполнения административных регламентов и предоставления услуг населению. Результативность рассчитывается как отношение фактического значения показателя качества и доступности предоставления услуги к его плановому значению, выраженное в процентном соотношении. На основании расчета результативности каждого отдельно взятого регламента можно выяснить результативность органа власти в целом.

Административные регламенты можно считать отправной точкой при проведении контроля предоставления услуг населению, так как именно в указанных нормативных правовых актах закрепляются требования к предоставлению услуг, выражающейся в стандарте их предоставления и являющемся неотъемлемой частью любого административного регламента.

Для достижения наибольшего эффекта при проведении мониторинга предоставления муниципальных услуг целесообразно проводить как внутренний мониторинг, так и внешний.

Под внутренним мониторингом следует понимать оценку соответствия деятельности органов местного самоуправления стандарту качества предоставления муниципальной услуги, изложенному в административном регламенте. Для проведения внутреннего мониторинга органу местного самоуправления необходимо разработать систему сбора, анализа данных мониторинга, назначить ответственное лицо (группу лиц), в чьи обязанности будет входить сбор данных мониторинга и расчет результативности.

Внешний мониторинг включает в себя оценку общественного мнения. Может проводиться посредством соцопроса, анкетирования, интервью, в том числе может проводиться сторонней независимой организацией.

Таким образом, для определения удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления необходимо проводить мониторинг предоставления муниципальных услуг. Более того, органы местного самоуправления должны постоянно повышать качество предоставляемых муниципальных услуг населению, используя результаты мониторинга предоставления муниципальных услуг.

Кроме того, в процессе проведения мониторинга предоставления муниципальных услуг население сможет принять активное участие в его проведении, повлиять на внесение изменений в административные процедуры и оптимизировать процесс предоставления муниципальных услуг. В конечном итоге будет достигнута основная цель деятельности органов местного самоуправления — повышение эффективности предоставления муниципальных услуг и удовлетворение потребностей населения.

Примечания

[1] См.: Федеральный закон от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. — 2010. — 2 авг. — № 31. — Ст. 4179.

ДАВЫДОВА Инна Павловна, ведущий специалист отдела по работе с предприятиями промышленности, малого, среднего бизнеса и перспективного развития администрации г. Орска, соискатель при кафедре конституционного и административного права юридического факультета Южно-Уральского государственного университета. E-mail: inna_davydova@list.ru

DAVYDOVA Inna Pavlovna, key specialist of the Department for activities related to enterprises of the production sector and SMEs and long-term development (Orsk City Administration), Degree Candidate at the Chair “Constitutional and Administrative Law”, Faculty of Law, South Ural State University. E-mail: inna_davydova@list.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342.4(470) +342.7(470)
ББК Х400.11(2) + Х400.32(2)

Ш. Г. Утарбеков

К ВОПРОСУ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ НОРМАТИВНОГО ЭЛЕМЕНТА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРАВОВОГО НИГИЛИЗМА

Sh. G. Utarbekov

TO A QUESTION ON RESEARCH OF A STANDARD ELEMENT CONSTITUTIONALLY-LEGAL MECHANISM OVERCOMINGS OF LEGAL NIHILISM

В статье исследуются структура и характеристика элементов конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма.
Ключевые слова: *Конституция РФ, конституционно-правовой механизм, правовой нигилизм, права и свободы человека и гражданина.*

In this article we study the structure and characteristic elements of the constitutional and legal mechanisms to overcome the legal nihilism.
Keywords: *Constitution RF, constitutional-legal framework, legal nihilism, human rights and freedoms of citizens.*

Как и любое правовое социальное явление, конституционно-правовой механизм преодоления правового нигилизма имеет свою структуру. Вопрос о структуре конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма в юридической литературе с советских времен продолжает оставаться малоисследованным. Можно согласиться с мнением А. Б. Лисюткина о том, что «структурно конституционно-правовой механизм должен иметь как минимум трехуровневую систему функционирования: первый уровень — возможность самостоятельного исправления совершенной ошибки участником конкретного правоотношения, второй — возможность субъекта права обратиться в суд для исправления допущенной ошибки; третий — деятельность суда и прокуратуры по данному вопросу»[1].

Конституционно-правовой механизм преодоления правового нигилизма включает нормативные элементы, государственно-правовые элементы, организационные элементы, объединяющие формы и методы преодоления правового нигилизма.

Для решения задач исследования немаловажное значение имеет характеристика элементов конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма.

Нормативный элемент конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма можно определить как совокупность конституционно-правовых норм, с помощью которых осуществляется процесс преодоления правового нигилизма.

Анализ действующего законодательства показывает, что нормативный элемент механизма преодоления правового нигилизма включает нормы Конституции РФ, федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов.

В тексте Конституции РФ закреплены положения, прямо указывающие на возможность преодоления правового нигилизма.

К наиболее значимым из них можно отнести те, которые содержатся в главах Конституции РФ, посвященных «Основам конституционного строя», «Правам и свободам человека и гражданина», «Федеративному устройству», «Судебной власти».

В главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» закреплены положения, определяющие высшую юридическую силу Конституции РФ, прямое ее действие и применение на всей территории Российской Федерации, обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федера-

ции и законы, которые подлежат официальному опубликованию, приоритетную роль общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации над нормативными правовыми актами, принятыми в Российской Федерации как части составной правовой системы Российской Федерации (ст. 15).В главе 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» содержатся нормы, закрепляющие защиту нарушенных прав граждан в случае проявления к гражданам отрицательного, неуважительного отношения со стороны органов государственной власти и должностных лиц к их правам, действующему праву, законам, нормативному порядку, а также юридического невежества и правовой невоспитанности. К. В. Арановский обоснованно отмечает, что сегодня «отрицательный образ государства располагает человека к отчуждению или сопротивлению, хотя исходящая от него угроза побуждает избегать прямого противостояния, если это не коллективное выступление. Но в коллективном действии человек не может свободно действовать в своем интересе и участвовать в государственности на правах гражданина. В обычном же положении образуется безучастие граждан»[2].

В этой связи актуальной в настоящее время является реализация конституционных положений, предоставляющих равный доступ к государственной службе всех граждан Российской Федерации (ч. 4. ст. 32), государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и возможность гражданам защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законами Российской Федерации (ст. 45), возможность обжаловать в суде решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, право каждого в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 2, 3. ст. 46), право на рассмотрение дела гражданина обвиняемого в совершении преступления в суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, в том числе и с участием в суде присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 1. ст. 47), право на получение квалифицированной бесплатной юридической помощи (ч. 1. ст. 48), право задержанному, заключенному под стражу гражданину, обвиняемому в совершении преступления, пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания (ч. 2. ст. 48).

Не последнее значение в конституционно-правовом механизме преодоления правового нигилизма принадлежит нормам Конституции РФ, направленным на защиту граждан, обвиняемых в совершении преступлений, от неправомерных действий органов государственной власти и должностных лиц.

С учетом изложенного выше важным шагом в указанном направлении является закрепление в Конституции РФ положений о том, что: в государстве не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55); обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда, где он не обязан доказывать свою невиновность (ст. 49); гражданин не может быть повторно осужден за одно и то же преступление, он в случае признания его судом виновным имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания (ст. 50); никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (ст. 51); права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом, государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52); каждый гражданин имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53); никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением (ч. 2 ст. 54).

В главе 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» закрепляются условия, при которых возможно преодоление правового нигилизма на территории Российской Федерации.

На уровне Российской Федерации оно проявляется в контроле за соблюдением норм Конституции РФ, федеральных законов, регулировании и защите прав и свобод человека и гражданина, прав

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

национальных меньшинств, вопросов гражданства в Российской Федерации, установлении основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, налаживании внешнеэкономических отношений Российской Федерации с другими государствами; правовом регулировании деятельности прокуратуры, вопросов в области интеллектуальной собственности, уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, вопросов амнистии и помилования, гражданском, гражданско-процессуальном и арбитражно-процессуальном законодательстве и т. д. (ст. 71).

На уровне совместного ведении Российской Федерации и ее субъектов Конституция РФ закрепляет положения, направленные на проведение политики, касающейся вопросов: обеспечения в государстве на всей его территории законности, правопорядка, общественной безопасности; развития воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координации вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; соблюдения норм административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного законодательства; установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 71).

В главе 7 Конституции РФ содержатся нормы, закрепляющие роль органов судебной власти в том числе и в вопросах борьбы с правовым нигилизмом. Провозглашая уважение и соблюдение прав и основных свобод человека и гражданина обязанностью государства, Конституция РФ предусматривает целый ряд механизмов, обеспечивающих их защиту. К ним, по мнению ученых-юристов[3], можно отнести конституционно-судебную защиту (Конституционный Суд РФ), судебную защиту (суды общей юрисдикции, арбитражные суды), административную защиту (действия органов исполнительной власти). В систему защиты прав человека введены и механизмы несудебной защиты, к которым относится, например, деятельность Уполномоченного по правам человека, действующего на основании ст. 103 Конституции Российской Федерации и в соответствии с Федеральным конституционным законом[4].

Исходя из указанных посылок, можно сделать вывод о том, что вне зависимости от политической конъюнктуры, закрепленные в Конституции РФ положения, являющиеся наиболее важными составляющими основ конституционного строя Российской Федерации, — приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость и равенство, верховенство права, — должны опираться на принцип доверия граждан к законам, ответственности за совершаемые антиправовые действия.

По указанной причине основная задача государства и общества в преодолении правового нигилизма состоит в том, чтобы эти конституционные меры по преодолению правового нигилизма проникли в сознание людей. Человек должен не только формально, но и фактически находиться в центре всех процессов общественной жизни — политических, социально-экономических, духовных.

Несмотря на то что Конституция РФ предоставила человеку право самому инициировать защиту его нарушенных или оспоренных прав («Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом» (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ), многое зависит и от деятельности органов государственной власти различных уровней, их знаний и умений применять в своей деятельности нормы Конституции РФ, ее конституционные идеи, доктрины и принципы.

Согласно нормам Конституции РФ: правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом, создание чрезвычайных судов не допускается, судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону, суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом, полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом, разбирательство дел во всех судах, открытое слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом, заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом (ст. 123 Конституции РФ).

К числу способов защиты прав и свобод человека современное конституци-

онное право относит и международные средства правовой защиты. Статья 46 (ч. 3) Конституции РФ гласит: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

В частности, по выполняемым специально-юридическим функциям они могут быть регулятивными (закрепляющие обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы, которые подлежат официальному опубликованию);

— охранительными, устанавливающими прямые запреты либо указывающими на наказуемость деяния, включая установление конституционно-правовой ответственности (запрещается в государстве издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина и др.);

— гарантирующими, создающими условия реальности конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма благодаря специально направленной на это деятельности государства (проведение политики в области обеспечения в государстве на всей его территории законности, правопорядка, общественной безопасности; развития воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координации вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; и др.).

По степени определенности содержащихся в них предписаний, определяющих порядок преодоления правового нигилизма, рассматриваемые конституционно-правовые нормы могут быть императивными (гражданин не может быть повторно осужден за одно и то же преступление, он в случае признания его судом виновным имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания, никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом и др.) и диспозитивными (разбирательство дел во всех судах открытое, слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом, заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом, и др.).

Помимо норм Конституции РФ, нормативную основу конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма составляют федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, Федерального Собрания РФ, федеральные программы в области преодоления правового нигилизма.

Так, в Указе Президента РФ от 7 сентября 2010 года «О мерах по совершенствованию наградной системы Российской Федерации»[5] обращается внимание на необходимость преодоления правового нигилизма, выраженного в незнании, пренебрежении или полном отрицании действующих законов и правовых актов, регулирующих все сферы жизнедеятельности граждан.

Постановления Правительства РФ в своих нормах содержат указания на актуальность борьбы с правовым нигилизмом, который усугубляется осознанием гражданами юридической безответственности за совершенные правонарушения, бездействием и безразличным отношением их к возможным последствиям. К их числу можно отнести: Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 года «О федеральной целевой программе “Повышение безопасности дорожного движения на 2006—2012 г.”»[6].

Анализ деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ показывает, что в издаваемых им правовых актах регулярно указывается на необходимость преодоления правового нигилизма в Российской Федерации. Так, 2005—2009 годы в ежегодных докладах «О состоянии законодательства Российской Федерации»[7] упоминается о значении преодоления правового нигилизма как явлении, негативно влияющем на восприятие правовых норм гражданами.

По мнению ряда авторов, в вопросах преодоления правового нигилизма необходимо обратить внимание и на акты субъектов Российской Федерации, в которых также нормативно закрепляется проблема борьбы с правовым нигилизмом в различных его проявлениях. Так, в Постановлении Законодательного Собрания Челябинской области от 29 ноября 2009 года «О принятии концепции гражданско-патриотического воспитания молодежи Челябинской области до 2014 года» отмечается, что «сегодня

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

в молодежной среде характерны различные проявления правового нигилизма, напрямую влияющие на представление молодежи о патриотизме, престиже государства, чувстве национальной гордости, ценности права»[8].

В основе функционирования конституционно-правового механизма преодоления правового нигилизма лежат также различные концепции социально-экономического, культурного, общественного развития Российской Федерации, отражающие совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию, в том числе и в вопросах преодоления правового нигилизма. Ярким примером такого рода правового акта является утвержденная Распоряжением Правительства РФ «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.»[9].

В концепции сформулированы важнейшие направления и принципы государственной политики в области преодоления правового нигилизма, она является основой при разработке концептуальных, программных и организационных документов в рассматриваемой сфере. В частности, в ней отмечается, что «в России образовался существенный разрыв между формальными нормами (законами) и неформальными нормами (реальным поведением субъектов), что выражается в низком уровне исполнения законодательства и терпимом отношении граждан к такому неисполнению»[10]. «В связи с этим, — указывается в концепции, — необходима целенаправленная деятельность по преодолению правового нигилизма, включающая: повышение качества законодательных норм и обеспечение их исполнения; обеспечение координации, согласованности норм проектов актов с принятыми законодательными и иными правовыми актами; обеспечение общественной поддержки создаваемых институтов на всех стадиях разработки законодательных инициатив»[11].

Исходя из изложенного, можно констатировать, что конституционно-правовой механизм преодоления правового нигилизма должен базироваться на Конституции РФ, федеральном законодательстве и, в том числе, и на концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и представлять собой среднесрочную программу действий по борьбе с этим антиправовым социальным явлением.

Примечания

[1] *Лисюткин А. Б.* Принципы законности и их реализация в условиях формирования правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1992. — С. 54; См. также: *Лыгин Н. Я., Ткачев В. Н.* Конституционная законность в практике судов при исполнении решений и предписаний Конституционного Суда РФ // Законодательство. — 2009. — № 10. — С. 56—72; *Лопатин В. Н.* Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. — 2004. — № 5. — С. 3—13; *Алдатов Б. К.* Конституционная законность и экономическое правосудие // Конституция и проблемы укрепления законности : мат-лы VI Северо-Кавказской регион. науч.-практ. конф. — Владикавказ : Изд-во Владикавказ. ин-та управления, 2011. — С. 29—36.

[2] *Арановский К. В.* Конституционная традиция и ее распространение в российском обществе : дис. ... докт. юрид. наук. — СПб., 2004. — С. 274.

[3] См.: *Лебедев В. А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2005; *Шевцов В. С.* Права человека и государство в Российской Федерации. — М., 2002; *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России. — М.,1997; *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и права человека в Российской Федерации. — Ростов н/Д, 1997; *Плотникова И. Н.* Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России / под ред. В. Т. Кабышева. — Саратов, 2004.

[4] Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

[5] О мерах по совершенствованию наградной системы Российской Федерации: Указ Президента РФ № 1099 от 7 сентября 2010 года // Российская газета. — 2010. — 15 сент.

[6] О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения на 2006—2012 гг.». Постановление Правительства РФ № 100 от 20 февраля 2006 года // Собрание законодательства РФ. — 2006. — 27 февр. — № 9. — Ст. 1020.

[7] О докладе Совета Федерации Российской Федерации в 2007 году «О состоянии законодательства Российской Федерации». Постановление Совета

Федерации Федерального Собрания РФ № 86-СФ от 19 марта 2008 года // Парламентская газета. — 2008. — 27 марта. — № 20—21.

[8] «О принятии концепции гражданско-патриотического воспитания молодежи Челябинской области до 2014 года». Постановление Законодательного Собрания Челябинской области № 916 от 29 ноября 2009 года // Южно-Уральская панорама. — 2007. — 11 дек. — № 247.

[9] См.: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90601;dst=0;ts=B59C06F9ECAF52640 37A8DB84515837C

[10] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р // Собрание законодательства РФ. — 2008. — 24 ноября. — № 47. — Ст. 5489

[11] Там же.

УТАРБЕКОВ Шамиль, аспирант кафедры теории государства и права и конституционного права ГОУ ВПО «ЧелГУ».

UTARBEKOV Shamil, Postgraduate Student of the Chair “Theory of State and Law and Constitutional Law”, Chelyabinsk State University.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342.7.03
ББК Х400.34

Р. И. Уразов

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ МЕР ВОССТАНОВЛЕНИЯ НАРУШЕННЫХ ПРАВ

R. Urazov

IMPROVING CONSTITUTIONAL REMEDY

В статье исследуются проблемы, обусловленные недостаточным правовым регулированием восстановления нарушенных прав, анализируется специфика развития российского конституционного законодательства, даются оценки проблем обеспечения гарантий конституционных прав, говорится о проблемах в сфере компенсации за причиненный правам вред, рассматриваются инструменты их преодоления.

Ключевые слова*: обеспечение конституционных прав, конституционно-правовая доктрина, конституционно-правовая ответственность, концепция защиты прав и свобод человека и гражданина, реабилитация прав.*

This article examines the problems caused by lack of legal regulation of the restoration of the violated rights, examines the specifics of development of the Russian constitutional legislation, of assessing the challenges to guarantee constitutional rights speaks of the challenges in the area of compensation for harm to rights, discusses the tools to overcome them

Keywords: *ensuring of constitutional rights, constitutional and legal doctrine, constitutional and legal responsibility, the concept of protection of human and civil rights, rehabilitation.*

Провозглашение прав и свобод человека еще не означает их эффективного осуществления, поскольку требуется реально действенный механизм их реализации.

Для того чтобы механизм применения конституционных мер восстановления нарушенных прав был действительно эффективным, способствовал повышению качества и эффективности защиты прав и свобод в российском государстве, необходимо преодолеть пробельность, противоречивость и несогласованность норм, определяющих основания, условия, порядок и меры восстановления нарушенных прав.

Обязанность государственной защиты прав и свобод служит также важной гарантией свободы и прав личности в государстве. К сожалению, государство не может в настоящее время полностью справиться с ее выполнением. Это связано прежде всего с рядом факторов политического, социально-экономического, психологического и правового характера. В условиях затянувшихся реформ, экономической нестабильности и ухудшения благосостояния граждан россияне относятся с недоверием к власти. В настоящее время само выживание нации под угрозой. Уже несколько лет численность россиян ежегодно уменьшается на 150 тысяч человек. Если тенденция смертности сохранится, то уже через 15 лет россиян станет меньше на 27 миллионов (1/7 часть населения страны)[1]. Такая тревожная статистика убедительно доказывает, что необходимо принять экстренные меры, направленные на обеспечение и защиту основного права гражданина — права на достойную жизнь. По статистике ООН, по уровню жизни наша страна находится не на самом лучшем месте. По важнейшим показателям здоровья Россия уступает многим странам. Так, продолжительность жизни у нас на 12 лет ниже, чем в США, на 8 лет ниже, чем в Польше, на 5 лет ниже, чем в Китае[2]. Не случайно в Послании Президента РФ подчеркивалось, что власть должна работать так, чтобы гарантировать политику улучшения жизни всех граждан России. «Главный источник развития страны — это ее граждане. Для того чтобы страна стала сильной и богатой, необходимо сделать все для нормальной жизни человека»[3].

Однако могут ли граждане добросовестно выполнять свои обязанности перед государством, если оно не выполняет своих обязанностей и не несет за это

никакой ответственности? Думается, что нет. Возникает своеобразная цепная реакция, когда гражданин в силу определенных обстоятельств начинает поступать так же безответственно, как и само государство (не платит налоги, за коммунальные услуги и т. д.). В этом случае возникает резкий перекос в содержании этих взаимоотношений, когда на одну сторону возлагаются одни обязанности, а на другую одни права. В результате возникает конфликт, возрастает социальная напряженность в обществе. Социальная стабильность общества во многом определяется деятельностью государственных органов, направленной на обеспечение и реализацию обязанностей государства как перед отдельными социальными группами, так и перед всем обществом в целом.

Сейчас можно констатировать, что законодательно деятельность российских судов полностью не обеспечена. До сих пор не принят Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», о котором так много говорят. Именно он должен установить более или менее единую систему, с одной стороны, и конкретные права и обязанности судей и судов — с другой. В связи с этим важным моментом стало принятие федерального закона о мировых судьях, целью которого является, несомненно, разгрузка судов общей юрисдикции. Одна из главных причин низкой эффективности правосудия — незнание и непонимание гражданами задач, образа действий, возможностей суда как потенциального защитника их прав и свобод, присущее российской правовой культуре недоверие населения к судам и правоохранительным органам, низкий уровень престижа последних. В суды обращаются редко, боясь многодневных хождений по кабинетам, волокиты, грубости и бюрократизма, не надеясь добиться справедливости.

По мировым стандартам суды должны олицетворять справедливость. Именно для этого создавались Основные принципы независимости судебных органов, одобренные Резолюциями 40/32 и 40/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. и от 13 декабря 1985 г. Не случайно Основные принципы независимости судебных органов начинаются словами: «…народы мира заявляют о своей решимости создать условия, при которых может соблюдаться справедливость…»

В современных условиях изменения и усложнения политических, экономических, технологических, социальных и иных процессов требуются надежный правовой инструмент обеспечения защиты конституционных прав, обновление российского законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере деятельности государства по обеспечению законности, адекватные конституционные меры восстановления нарушенных прав.

Приходится признать, что сегодня государство не может полностью реализовать свою главную конституционную обязанность — защитить права и свободы личности. Это связано прежде всего с рядом факторов политического, социально-экономического, психологического и правового характера. Смена конституционного строя, вызвавшая переоценку ценностей в общественном сознании, а зачастую и непринятие частью российских граждан глобальных перемен; ошибки и просчеты в реализации нового курса реформирования Российского государства и общества, вызванные некомпетентностью власти и нередко ее отдельных носителей; нарастающий вал преступности, коррумпированности в разных эшелонах власти и т. д.[4] И как следствие такого положения, увеличение количества граждан, обращающихся за помощью в межгосударственные органы по защите прав человека, признаваемые Российской Федерацией, например, Европейский суд по правам человека. В результате в этом международном органе по абсолютному количеству жалоб от своих граждан Россия в 2009 году была на первом месте, опередив лидировавшую прежде Турцию[5].

Первое решение по таким жалобам было вынесено 7 мая 2002 года по делу Анатолия Бурдова[6], принимавшего участие в ликвидации последствий чернобыльской аварии. Россия была признана виновной в том, что нарушила права заявителя на справедливый суд и на защиту собственности: спасатель в течение десяти лет не мог получить компенсацию за потерянное здоровье. В своем решении Суд указал на то, что орган государства-ответчика не волен ссылаться на недостаточное финансирование в оправдание неуплаты долга, установленного решением Суда. Другие дела, рассмотренные Европейским судом, «Калашников против России», «Рябых против России», «Смирнова против России» и т. д. показали, что государство должно в большей мере обращать внимание на защищенность своих граждан, т. к., во-первых, заявители всякий раз требуют куда большие суммы, и в практике Суда были случаи, когда он присуждал такие компенсации. А во-вторых, каждое такое решение — удар по

престижу государства, который, помимо прочего, отражается и на рассмотрении последующих дел.

Поэтому одной из задач, стоящих перед обществом и государством, является реализация каждым государственным органом и должностным лицом, а также государством в целом своих обязанностей. В настоящее время граждане реально не могут заставить государство выполнять свои конституционные обязанности, в связи с этим можно выделить несколько способов влияния на государство путем оказания давления на власть: политическими средствами или силовыми методами.

В первом случае граждане путем участия в выборах, политических партиях, профсоюзных организациях могут способствовать обновлению власти. Во втором — юридически и фактически допускается право на сопротивление государству (как в активной, так и в пассивной форме). Это право нашло отражение и в международном законодательстве. В частности, в преамбуле Всеобщей декларации прав человека говорится, что необходимо охранять властью закона права человека в целях обеспечения того, чтобы он не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и угнетения[7].

Сопротивление может выражаться в пассивной форме — гражданского неповиновения власти. Гражданское неповиновение — это вызов власти, форма борьбы с ней, заключающееся в неподчинении законам. В России множество поводов для гражданского неповиновения, но так как оно требует высокого этического уровня, правосознания, принципиальности, честности и идеалов[8], чего, к сожалению, у большинства россиян нет, эта форма борьбы с государственной властью сегодня является неприемлемой.

Учитывая данное положение, необходимо найти дополнительные внутригосударственные гарантии защиты прав граждан в России. Одной из них выступает четкое и своевременное выполнение государством и его органами своих обязанностей. Думается, в целях реализации конституционных обязанностей по защите прав граждан Российским государством необходимо принять ряд действенных мер. Во-первых, четко отразить указанную конституционную обязанность в действующих законах и иных нормативных актах. Государственные служащие должны точно знать свои функциональные обязанности, направленные на реализацию государственных. Необходимо попытаться исключить возможность самоустранения лиц от решения конкретных правозащитных проблем путем их передачи от одного органа другому. Во-вторых, продолжить сокращение государственного аппарата, что позволит обозначить компетенцию каждого государственного служащего и не будет приводить к дублированию полномочий, расплывчатости сфер ведения и безответственности. В-третьих, необходимо привлекать к административной, уголовной и другой ответственности любых должностных лиц, находящихся на службе у государства, за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей. В-четвертых, продолжить реформирование государственной службы с целью недопущения подбора персонала по принципу «свой и чужой» и исключения попадания на государственную должность некомпетентных лиц. Важно по-новому построить взаимоотношения государственного аппарата с гражданами и стимулировать добросовестную работу чиновника.

Права и свободы человека и гражданина Российской Федерацией признаны высшей ценностью, а их соблюдение и защита — главная обязанность государства, в то же время в обеспечении их гарантий возникают проблемы, которые необходимо разрешать на законодательном уровне, как федеральном, так и субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Для достижения указанных целей необходима проработка конституционно-правовой доктрины, касающейся практической деятельности государства при применении мер восстановления нарушенных прав, разработки предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства в этой области.

С переходом к свободному гражданскому обществу, плюрализму и демократии, правовому государству функционирование публичной власти, отношения граждан и государства все более осуществляются в рамках конституционных отношений и процедур, а их умышленное нарушение требует как восстановления конституционности, так и соответствующего справедливого наказания виновных субъектов конституционного права за конституционные правонарушения. Необходимость государственно-правового воздействия на нарушителей конституционных установлений все сильнее осознается в обществе. Эта проблема активно обсуждается в средствах массовой информации.

В современный период, когда конституция стала фактором реальной жизни, активным средством процесса форми-

рования свободного гражданского общества, правового, социально ориентированного государства, проблема конституционных нарушений и конституционной ответственности привлекает всеобщее внимание в обновляющемся российском обществе.

Одним из приоритетных направлений правовой политики современного Российского государства является утверждение «человека как личности и как гражданина, которому от рождения гарантированы фундаментальные права и равные возможности, жизненный успех которого зависит от его личной инициативы и самостоятельности, от его способности к новаторству и творческому труду»[9]. Это предполагает создание современной, эффективной и соответствующей международным стандартам конституционной системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, что, в свою очередь, определяет необходимость развития и совершенствования правозащитной деятельности государственных органов как способа функционирования данной системы.

С защитой прав как основной функцией восстановления прав связана конституционная ответственность.

Вместе с тем конституционно-правовая ответственность — это не только кара за нарушение правовых норм. Здесь на первый план выступает правовосстановительная функция ответственности. Но если, например, в гражданском праве восстановление выражается в возвращении в первоначальное состояние, возмещении (компенсации) понесенных убытков и т. п., то в конституционном праве оно связано с устранением нарушений закона и принятием мер по обеспечению нормального функционирования государственного аппарата, деятельности депутатов, должностных лиц, осуществлению конституционных прав, свобод и обязанностей граждан.

В продолжение данной мысли следует признать, что недостаточно одного декларативного провозглашения гарантий прав и свобод в конституционном законодательстве: необходимо законодательно закрепить функциональные обязанности государственных органов, осуществляющих контроль за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, как один из механизмов реализации государством гарантий прав и свобод человека и гражданина. Требует также проработки вопрос усиления ответственности госслужащих за низкую эффективность в работе по защите прав человека. Для решения этих законодательных проблем обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина необходимо обеспечить комплексный подход по взаимодействию всех государственных и общественных правозащитных структур.

Кроме того, совершенно очевидно, что при таком подходе нужен и документ, регламентирующий такую деятельность.

Согласно распоряжению Президента РФ от 4 апреля 1998 г. к 2000 году был разработан проект Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека — первый в отечественной истории развернутый документ, формулирующий основные направления внутренней и внешней политики России в сфере прав человека и содержащий предложения по совершенствованию механизмов и процедур защиты. Специальные разделы концепции посвящены таким вопросам, как развитие политических и гражданских прав человека, российского законодательства, совершенствование системы и процедур обеспечения прав человека, защита социально-экономических интересов населения, обеспечение единых государственных стандартов прав человека на всей территории Российской Федерации[10].

Однако при очевидной важности такого документа концепция защиты прав и свобод человека и гражданина не принята по настоящее время.

Следует отметить, что проект Федеральной концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека напрямую связан с реабилитацией репрессированных народов.

Деятельность государства в сфере реабилитации регламентирована Законом РСФСР № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» (далее — Закон о реабилитации репрессированных народов) от 26 апреля 1991 г.[11]

Однако при реализации норм по реабилитации, восстановлению прав граждан выявляется ряд недостатков этого Закона. Он не увязан должным образом с близким к нему законодательством о реабилитации жертв политических репрессий, не дает ответов на некоторые вопросы темы, а многие его нормы неконкретны, не разработаны до конца механизмы его реализации. Так, в нем отмечалось, что политика произвола и беззакония, практиковавшаяся на государственном уровне по отношению к этим народам, являлась противоправной, оскорбляла достоинство не только репрессированных, но и другие народы. Ее трагические последствия до сих пор сказываются на состоянии межнациональных отношений

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

и создают опасные очаги межнациональных конфликтов. Стремясь к восстановлению исторической справедливости, Верховный Совет РСФСР отменил все незаконные акты, принятые в отношении репрессированных народов. С данной формулировкой преамбулы Закона о реабилитации репрессированных народов не согласен Б. М. Лазарев, который отмечает, что, во-первых, запись, провозглашающая отмену всех незаконных актов, принятых в отношении репрессированных народов, нужно было бы сделать не в преамбуле, а в постановляющей части; во-вторых, дать в приложении к нему полный перечень таких актов. Свою точку зрения Б. М. Лазарев обосновывает следующим образом: в нормативных актах о реабилитации репрессированных народов нужно различать права этих народов и права конкретных лиц из их состава. Репрессированные народы являются особыми социальными общностями, специфическими субъектами права. Являются ими и персональные граждане, принадлежащие к этим народам. Правовой статус народа и конкретных лиц, из которых он состоит, взаимосвязаны, но не тождественны. Ранее действовавшее и ныне действующее законодательство соответственно признавало и признает народы особыми субъектами права. К сожалению, юридическая наука не анализирует социальные общности как субъекты права, сводя их круг к личности, предприятиям, учреждениям, организациям и органам[12]. Статья 1 Закона о реабилитации репрессированных народов гласит: «Реабилитировать все репрессированные народы РСФСР, признать незаконными и преступными акты против этих народов». В ст. 2 этого Закона говорится: «Репрессированными признаются народы (нации, народности или этнические группы и иные исторически сложившиеся культурно-этнические общности людей, например казачество), в отношении которых по признакам национальной или иной принадлежности проводилась на государственном уровне политика клеветы и геноцида, сопровождавшаяся их насильственным переселением, упразднившая национально-государственные образования, перекраиванием национально-территориальных границ, установлением режима террора и насилия в местах спецпоселения»[13]. Таким образом, статья охватывает даже малые этнические группы и обобщенно называет виды репрессированных мер. Однако на практике возникают споры о том, относится ли та или иная конкретная этническая группа, например крымские греки или крымские армяне, к числу репрессированных народов. По всей видимости, в Законе следовало бы дать точный перечень этих народов, в основу этого перечня положить содержание соответствующих указов Президиума Верховного Совета СССР, постановления ГКО и СНК СССР тех лет, так как без упоминания этих актов нет полной ясности относительно содержания ряда других нормативных актов. Вместе с тем введение в данный Закон понятия «геноцид» весьма спорно и неоправданно. Мы согласны с мнением ряда исследователей, которые отмечают, что «депортация и геноцид не есть явления одного порядка. Понятие “геноцид” более емкое и включает в себя комплекс более жестких мер»[14].

Очень важной по своему содержанию является ст. 3 Закона о реабилитации репрессированных народов. Однако она внутренне противоречива: с одной стороны, она признает за реабилитируемыми народами право на восстановление территориальной целостности, а с другой — требует, чтобы при этом не ущемлялись права и законные интересы граждан, проживающих в данное время на территории ранее репрессированных народов. Совместить эти два положения во многих случаях просто невозможно. Как отмечает Б. М. Лазарев, «если в законе провозглашается какое-либо право, то ему должна корреспондировать обязанность, по крайней мере, не препятствовать реализации этого права, а такой обязанности, как мы видим, в данном случае ни у кого нет — ни у органов государства, ни у лиц, проживающих сейчас на землях, принадлежавших некогда репрессированным народам»[15].

В Законе о реабилитации репрессированных народов имеются сугубо юридические недостатки, которых можно было бы избежать при более тщательной отработке понятий и непосредственно регулятивных норм. Так, например, в ст. 3 Закона о реабилитации репрессированных народов говорится о восстановлении территориальной целостности, существовавшей до антиконституционной политики насильственного перекраивания границ. По мнению Б. М. Лазарева, «эта запись неконкретна — что такое “насильственное перекраивание границ?” Ведь и до репрессий по отношению к ряду народов, о которых идет речь в Законе, допускались в прошлом волюнтаристские действия по определению границ, в результате чего территории, населенные лицами определенной национальности, отрывались от основного

массива территории, заселенной преимущественно лицами той же национальности, и включались в состав смежных республик, краев и областей. Являются ли люди, пострадавшие от этого, репрессированными? Видимо, нет». Далее он продолжает: «Весьма неудачны применяемые в законодательстве термины "политическая реабилитация", "территориальная реабилитация", "культурная реабилитация" ранее репрессированных народов. Нужно говорить просто о реабилитации с последующим указанием мер разного вида, которые она в себя включает»[16].

Таким образом, процесс по возмещению материального ущерба, который был направлен на смягчение несправедливости, восстановление чести и достоинства репрессированных лиц, не обеспечивает восстановления в полном объеме прав граждан. Для разрешения этой проблемы необходимо пересмотреть и внести соответствующие изменения в законодательство о реабилитации.

Степень гарантированности прав и свобод в государстве зависит не столько от их перечня, закрепленного в законодательстве, сколько от уровня развития механизмов и разработанности процедур, используемых при защите данных прав. В каждом обществе существует система гарантий, посредством которых и воплощаются в жизнь права человека, но не везде она одинакова. Однако следует говорить о существовании в России внутригосударственных институтов, главная задача которых — гарантировать защиту прав человека. И это прежде всего судебная власть (Конституционный Суд РФ, общие суды, мировые судьи).

Конституционная регламентация права на судебную защиту выступает базисом для практического нормотворчества Конституционного Суда России, осуществляемого им путем формулирования общеобязательных правовых позиций.

Значительная часть дел, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации, связана с реализацией права на судебную защиту. Решения Суда, принятые по итогам проверки конституционности норм уголовно-процессуального, гражданского процессуального, арбитражного процессуального законодательства, направлены на последовательную конституционализацию этих отраслей и оказывают существенное влияние на их современное состояние[17]. При этом правовыми позициями Конституционного Суда не только корректируются действующие нормы права, но и закладываются основы будущего регулирования судебной защиты прав и свобод граждан, призванного адекватно отразить положения Конституции Российской Федерации[18].

Обеспечение конституционного права граждан на судебную защиту во многом зависит от эффективности деятельности судов, от гарантий доступа к правосудию тех лиц, чьи права нарушены или оспорены. Право на судебную защиту реализуется через совокупность процессуальных средств, обеспечивающих справедливое правосудие и эффективное восстановление нарушенных прав.

В современный период развития российского общества, когда защита прав и свобод человека и гражданина признается приоритетным направлением деятельности всех органов государственной власти, приобретает все большее значение деятельность института Уполномоченного по правам человека.

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с органами судебной власти является особенно важным.

Необходимо предусмотреть участие в деятельности квалификационных коллегий судей представителей федерального и региональных уполномоченных по правам человека, внеся соответствующее дополнение в Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

Кроме того, как представляется, для оказания содействия во взаимодействии федеральных государственных органов в совместном планировании и выполнении согласованных ими программ по признанию, соблюдению и защите прав человека было бы целесообразным законодательно предоставить Уполномоченному право на обращение к Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации с предложениями о разработке и реализации федеральных целевых программ по организации и проведению комплексных и скоординированных мероприятий, направленных на обеспечение безопасности личности и поощрение прав человека, ответ на которые по их поручению направлялся бы ему в установленный законом срок соответствующим федеральным министром или руководителем иного федерального органа исполнительной власти.

Активизация деятельности институтов гражданского общества и правовая политика Российского государства должны способствовать эффективной работе всех механизмов обеспечения гарантий прав человека.

Рассматривая проблемы восстановления нарушенных прав человека и гражда-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

нина во внутригосударственном законодательстве России, можно сделать следующий вывод: решая комплексно вопрос соответствия законов основным правам и свободам человека, мы выполняем не только важнейшее требование Конституции Российской Федерации к органам законодательной власти, но и обязательное условие их успешной законотворческой деятельности в обеспечении гарантий прав и свобод человека и гражданина в России.

Примечания

[1] См.: Российская газета. — 2010. — 11 июля.
[2] Парламентская газета. — 2004. — 27 мая.
[3] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 года // Российская газета. — 2004. — 27 мая.
[4] См.: *Кабышев В. Т.* Защита прав человека — главное направление правовой политики в России // Правоведение. — 1998. — № 1. — С. 12.
[5] См.: Российская газета. — 2010. — 28 янв.
[6] См.: Российская газета. — 2002. — 4 июля.
[7] Всеобщая декларация прав человека. — М., 1985. — С. 2.
[8] См.: *Мартышин О. В.* Политическая обязанность // Государство и право. — 2000. — № 4. — С. 12—14.
[9] См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. — 2008. — 6 ноября.
[10] *Карташкин В. А.* Защита прав человека и гражданина — дело государства и всего общества // Возмещение вреда, причиненного гражданину или организации официальными органами или их должностными лицами. Законодательные и другие нормативные акты: образцы документов. Правовые комментарии. — Вып. 4. — М., 2001. — С. 4.
[11] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР И Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 18. — Ст. 572.
[12] *Лазарев Б. М.* Правовые вопросы реабилитации репрессированных народов // Государство и право. — 1994. — № 12. — С. 21—22.
[13] Там же. — С. 30.
[14] *Хунагов А. Х.* Депортация народов с территории Краснодарского края и Ставрополя (20—50-е годы) : дис. … канд. ист. наук. — М., 1997. — С. 35.
[15] *Лазарев Б. М.* Указ. соч. — С. 26.
[16] Там же. — С. 21, 25.
[17] *Медушевский А. Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. — М., 2002. — С. 434—436.
[18] *Витрук Н. В*. Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.): Очерки теории и практики. — М., 2001. — С. 258.

УРАЗОВ Роберт Иштимирович, соискатель кафедры теории государства и права и конституционного права Челябинского государственного университета.

URAZOV Robert Ishtimirovich, Degree Candidate at of the Chair “Theory of State and Law and Constitutional Law”, Chelyabinsk State University.

УДК 340.132 + 233(470)
ББК Т3(2)611.9-53 + Х400.7(2Рос-4Ниж)

И. А. Хвостова

ЗАКОН О ВОЛОСТНОМ ЗЕМСКОМ УПРАВЛЕНИИ 1917 г.: ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СОЗДАНИЯ ЗЕМСКИХ СТРУКТУР И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ (ПО МАТЕРИАЛАМ НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ)

I. A. Khvostova

THE 1917 LAW ABOUT MUNICIPAL REGULATION CONCERNING "ZEMSTVA", THE CONCEPT OF LEGAL ASSURANCE OF "ZEMSTVA" ACTIVITIES AND PECULIARITIES OF THAT LAW'S PRACTICAL ENFORCEMENT (BASED ON NIZHNY NOVGOROD NEWSPAPER MATERIALS)

В статье раскрываются особенности правового регулирования процесса создания бессословных выборных органов местного самоуправления Нижегородской губернии — земств — на волостном уровне. Исследование проводится на основе анализа земского Положения от 21 мая 1917 г. и практики его применения с привлечением делопроизводственных, статистических и неопубликованных архивных материалов.

Ключевые слова: *правовое регулирование, органы местного самоуправления, волостное земство, избирательная система, избирательное право, практика применения земского законодательства.*

The article provides a detailed description of legal regulation concerning the creation and activities of nonclass elective local self-government bodies on municipal level in Nizhny Novgorod region. The author points out and gives deep explanation of some peculiarities of that legal regulation in question. Besides, the author gives the detailed analysis of the legal regulations concerning the "zemstva" activities dated 21, May, 1917. The author takes careful note of legal documents and carries out her research using clerical papers, statistics and documents never published before.

Keywords: *legal regulation, local self-government bodies, municipal "zemstvas", election system, election franchise (right), practical enforcement of land law.*

Серьезный научный интерес к процессу формирования и деятельности земских структур дореволюционной России обусловлен сегодня практической потребностью совершенствования системы местного самоуправления Российской Федерации. В настоящее время укрепление властной вертикали сопровождается передачей части функций государства на местный уровень. С одной стороны, в сфере местного самоуправления накоплена солидная законодательная база, с другой — налицо множество финансовых и организационно-правовых проблем. В сложившейся ситуации имеет смысл обратиться к анализу исторического опыта Российской империи. Опыт разработки дореволюционного законодательства, несомненно, должен осмысливаться, исходя из современных условий, и использоваться в законотворческой деятельности. Земское самоуправление, введение которого в России начинается в 60-е гг. XIX в., является в этом отношении одним из самых важных объектов научных исследований.

Созданные на основе утвержденного 1 января 1864 г. «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», земства избирались всеми сословиями на 3-летний срок и состояли из распределительных органов (уездных и губернских земских собраний) и исполнительных (уездных и губернских управ)[1]. Земства были лишены политических функций и явились принципиально новыми для российской традиции учреждениями: их ведению подлежали все местные культурно-хозяйственные вопросы на региональном уровне. Однако и в пределах этой компетенции они находились под контролем местной и центральной власти — губернатора (уездные земства) и министра внутренних дел (губернские земства)[2]. Основными принципами организации и деятельности земских структур являлись выборность гласных, представительный характер органов самоуправления, зависимость избирательного права от имущественного ценза, коллегиальность, гласность, самофинансирование (земство получило право облагать население рядом налогов, исключительно прямых).

К 1917 г. земское самоуправление являлось одним из важнейших общественных институтов России. Оно охватило территорию 43 губерний, на которой проживало 113 млн человек (70 % населения страны). Благодаря деятельности земств были достигнуты значительные успехи в развитии самых различных сфер экономики и культуры российских регионов: народного образования, медицины, дорожного строительства, продовольственного дела и т. д. Земских служащих и специалистов насчитывалось в общей сложности около 150 тысяч; большинство из них имело многолетний опыт и высокий профессиональный уровень[3].

После Февральской революции 1917 г. земские должностные лица становятся полномочными представителями центральной власти на местах. Распоряжением главы Временного правительства Г. Е. Львова от 5 марта 1917 г. институт губернаторов упразднялся, а их полномочия передавались председателям губернских земских управ, главами уездов стали председатели уездных управ[4]. Новые местные начальники получали звание комиссаров Временного правительства, но одновременно оставались и руководителями земских учреждений. Таким образом, земства становились основой политического строя постсамодержавной России. Их компетенция теперь определялась как дела местного общественного хозяйства и управления.

Однако созданные после февральских событий многочисленные комитеты общественной безопасности, народной власти, Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов вступили в жесткую конкуренцию с земствами за власть на местах. Проблема заключалась в том, что разрешение наиболее актуальных вопросов периода социально-политического кризиса 1917 г. — продовольственного, аграрного, транспортного и др. — население связывало отнюдь не с Временным правительством. Серьезные надежды возлагались на стихийно сформированные по всей стране организации (как революционно настроенные Советы, так и умеренно-либеральные комитеты). Они обладали широким представительством, были основаны на демократических началах и пользовались гораздо большим доверием населения, нежели земства.

Поэтому распоряжение Г. Е. Львова вызвало в обществе весьма критические оценки. Несмотря на то что власть в 43 губерниях Европейской России формально перешла в руки земств, политическая ситуация в стране стала стремительно приближаться к хаосу. Некоторые новоиспеченные комиссары были вынуждены подавать в отставку тотчас после своего нового назначения. Только в течение марта 1917 г. произошла смена комиссаров в 17 губерниях. Таким же оказалось положение дел в уездах. К концу апреля на посту уездных комиссаров удержалось лишь 177 человек из назначенных 439[5].

С целью укрепить положение земств в сложившихся обстоятельствах 21 мая 1917 г. Временное правительство принимает закон о земской реформе. Для разработки концепции правового обеспечения деятельности земств и ее практической реализации было создано весьма представительное совещание. В его состав вошли известные в России специалисты в области юриспруденции и права, среди которых были С. М. Леонтьев, Д. Д. Протопопов, Н. Н. Авинов, Б. Б. Веселовский и др. Ключевыми из целого комплекса разработанных проектов стали законы «О производстве выборов уездных и губернских земских гласных»[6] и «О введении земств в неземских губерниях»[7].

Центральным пунктом реформы, безусловно, явилось постановление «О волостном земском управлении» от 21 мая 1917 г., содержащее 95 статей, включенных в пять глав: «Общие положения», «О выборах волостных земских гласных», «О волостных земских собраниях», «О волостной земской управе и волост-

ных должностных лицах», «О надзоре и обжаловании»[8]. Речь шла о введении более мелкой, чем уезд, земской единицы. С реализацией данного положения правительство надеялось завершить формирование системы власти в общегосударственном масштабе, поскольку ранее основу системы местного самоуправления составляли только губернские и уездные учреждения.

Новое земское законодательство от 21 мая 1917 г. предусматривало следующие изменения.

Во-первых, было положено начало введению первичной земской единицы — волостного земства. Согласно ст. 1 и 3 закона «О волостном земском управлении» ведомству волостного земства подлежали, в пределах волости, дела местного общественного хозяйства и управления (содействие развитию земледелия, торговли, промышленности, народного образования, системы здравоохранения, дорожного строительства и др.). Объем этих дел согласно ст. 4 определялся по соглашению волостных земств с уездными, а в некоторых случаях — с губернскими земствами.

Ст. 5 закона наделила органы волостного самоуправления признаками юридического лица. Земства действовали от своего имени, приобретали права, исполняли обязанности, обладали правом распоряжаться своим имуществом и выступать в суде. Право обложения соответствующими сборами недвижимого имущества в границах волости закон предоставил волостным земствам в ст. 6.

Во-вторых, система земского самоуправления юридически была включена в аппарат государственного управления, законодательным путем земствам передавалась вся полнота власти на местах. Отныне они могли издавать постановления обязательного характера по всем вопросам ведения[9]. Некоторые решения земских учреждений подлежали утверждению правительственной властью, но их круг по сравнению с прежним порядком заметно сужался. К новым функциям местного самоуправления относились оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда (п. 13—15 ст. 3 Закона).

В-третьих, Временное правительство, отказавшись от практики устройства дореволюционных земств путем куриальных и цензовых выборов, приступило к созданию структур местного самоуправления на основе демократических принципов. Организацию волостного земства предполагалось провести в рамках всеобщих, равных и прямых выборов с использованием тайного голосования.

Выборы в уездные гласные впервые осуществлялись на основе пропорциональной избирательной системы, по системе «твердых», «связанных» кандидатских списков[10]. Волостные земства формировались на 3-летний срок путем мажоритарных выборов (ст. 8 Закона от 21 мая 1917 г.), однако закон допускал производство волостных выборов на пропорциональной основе с условием одновременного их проведения во всем уезде. Количество подлежащих избранию депутатов определялось пропорционально величине населения. Порядок выборов устанавливался ст. 19—33 земского Положения.

Правом участия в выборах наделялись граждане обоего пола всех национальностей и вероисповеданий, достигшие ко времени составления избирательных списков 20 лет. В ст. 11 закона подчеркивалось, что «лица, состоящие на военной службе, принимают участие в выборах на общем основании». Таким образом, впервые в России правом равного голоса наделялись женщины и военнослужащие. Отмене подлежали всевозможные цензы, в том числе ценз оседлости, свойственный муниципальному избирательному праву многих стран. Избирательным правом в полном объеме пользовались лица, которые на момент составления избирательных списков проживали в месте проведения выборов или же имели иные, связанные с данной местностью, определенные занятия. Требование принадлежности избирателя к месту проведения выборов было минимальным и не распространялось на пассивное избирательное право. Избирательных прав согласно ст. 13 лишались лица, признанные в установленном порядке «безумными, сумасшедшими и глухонемыми», осужденные за совершение некоторых серьезных преступлений — до истечения 3-х лет по отбытии наказания, монашествующие лица.

Выборы в волостные и уездные земства были прямыми. Избрание же гласных губернских земств, как и прежде, осуществлялось опосредованным образом — уездными земскими собраниями. В губернское земское собрание, в отличие от прежней практики, разрешалось избирать лиц, не состоявших членами уездных собраний[11].

В-четвертых, речь шла об устранении жесткой административной опеки по отношению к земствам. Теперь в состав

земских собраний входили только избранные гласные[12]. От участия в них представителей ведомств и должностных лиц полностью отказались. Председатель избирался гласными из своей среды. Обязанность гласного исполнялась безвозмездно (ст. 43).

Исполнительным органом была волостная земская управа во главе с председателем (ст. 63). Согласно ст. 53 волостное земское собрание для проверки отчетности и деятельности управы избирало из своей среды на 3 года особые ревизионные комиссии. Должностные лица управ не утверждались. Выбирать в управу можно было не только гласных, но и вообще любого гражданина, имеющего где-либо избирательное право (ст. 15). Срок полномочий управы составлял три года. Согласно ст. 69 не допускалось совмещения земских должностей ни с какими другими по государственной и общественной службе. Члены управы и председатель не могли принимать участие в земских подрядах и поставках (ст. 73).

За управами оставалось право избирать особых лиц для заведования отдельными отраслями, комиссии и специальных сборщиков. Порядок их деятельности устанавливался ст. 74—86. Земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом. Им предоставлялось право устраивать союзы для защиты профессиональных нужд.

Надзор за деятельностью земств осуществляли уездный и губернский комиссары. Он выражался в форме протестов, которые допускались лишь в случае нарушения закона. Губернский комиссар вносил их в административный отдел окружного суда, а уездный — административному судье уезда (на волостное земство). Данный порядок был закреплен ст. 88—95 Положения о волостном земстве.

В-пятых, законом 9 июня 1917 г. земствам было предоставлено право образования союзов и товариществ, ограничений было два: такие союзы не могли самостоятельно устанавливать налоги и издавать обязательные постановления для жителей[13].

Наконец, в ведение местного самоуправления была полностью передана охрана общественного порядка[14], органы которой приобретали характер муниципальной милиции.

В июне 1917 г. началась подготовка к выборам. Всего намечалось сформировать 9,5 тысячи волостных земств и избрать примерно 300 тысяч гласных[15].

Рассмотрим особенности практической реализации Закона о волостном земстве на примере одного из крупнейших на тот момент регионов России — Нижегородской губернии.

Нижегородская губерния представляла собой административно-территориальное формирование с центром в Нижнем Новгороде и охватывала 51 252 кв. км (1905 г.)[16]. По своей специализации губерния являлась промышленно-сельскохозяйственным районом с численностью населения 2 057 700 человек (1916 г.), из которых 82,4 % составляло крестьянство[17]. Это были среднестатистические показатели в масштабах Российской империи. Органы земского самоуправления здесь функционировали с 1865 г. и за данный период зарекомендовали себя как эффективно действующие, особенно в вопросах финансирования местного хозяйства, развития социальной сферы, поддержания инфраструктуры провинции на должном уровне. Как отмечал Г. В. Набатов, в целом Нижегородскую губернию «можно считать типичной российской провинцией страны», в истории которой «отразились мощь и величие России, все ее слабости и особенности»[18].

Проведение выборной земской кампании 1917 г. в регионе было возложено на губернское земство и руководящих его деятельностью должностных лиц, прежде всего, председателя губернской управы, исполняющего на тот момент губернаторские функции, П. А. Демидова.

Практически во всех 11 уездах Нижегородской губернии земства объявили себя единственными органами государственной власти, направив своих представителей в различные местные учреждения, и всячески пытались подчеркнуть тот факт, что именно они являются единственно легитимными учреждениями, поскольку, в отличие от советов, созданы на основе всеобщих выборов.

Однако значительная часть населения Нижегородского региона отнеслась к предстоящим переменам весьма настороженно, поскольку инициатива создания волостных земств исходила от официальной власти, а также предполагала ликвидацию активно действующих к этому времени крестьянских организаций — исполнительных, земельных, продовольственных комитетов — и создание вместо них новых структур. Сельское население всеми способами отстаивало уже сформированные исполкомы: только с ними нижегородские крестьяне связывали последующее справедливое разрешение земельного вопроса.

Избирательная кампания проходила достаточно сложно: сроки выборов были

назначены в разгар сельскохозяйственных работ (июль 1917 г.); избирательные комиссии в волостях формировались сверху, их интересы расходились с интересами сельчан. Последние развернули достаточно масштабную и разноплановую борьбу против создания волостных земств и непосредственно против главного звена этого процесса — выборов волостных земских гласных.

Сначала речь шла о распространении различных антиземских идей и воззваний. Важный вклад в агитацию внесли солдаты, пришедшие с фронта, и сторонники революционно-демократических организаций, прежде всего большевики. Все они рассматривали земские волостные структуры как угрозу увеличения и без того немалого налогового бремени, которое «совсем не надобно» и «толку от него населению нет»[19].

Крестьяне, не принимая соответствующие нововведения, постарались сделать все возможное, чтобы воспрепятствовать практической реализации реформы. Так, сельское население Больше-Песошнинской, Теряевской и целого ряда других волостей Горбатовского уезда Нижегородской губернии бойкотировало мероприятия властей по формированию личного состава волостных и окружных избирательных комиссий[20]. Крестьяне Покровской и Ляписской волостей Нижегородского уезда не предоставляли всех необходимых сведений для составления списков избирателей[21]. Практически во всех уездах губернии сельчане серьезно конфликтовали с выборщиками.

Все это самым негативным образом отразилось на непосредственном ходе выборов волостных гласных. Они оказались отмечены невысокой явкой граждан на избирательные участки, более того, наряду с пассивно-равнодушным отношением подавляющей части населения к соответствующей процедуре в ряде волостей Балахнинского уезда Нижегородской губерний были зарегистрированы случаи полного бойкотирования выборов[22].

Угроза полного провала земской реформы заставила правящие круги в сентябре 1917 г. предпринять усилия по подготовке и проведению повторных выборов в тех населенных пунктах, где они завершились нерезультативно. Так или иначе, осенью 1917 г. волостные земства в Нижегородской губернии были созданы почти повсеместно. Однако, несмотря ни на какие обстоятельства, земство, даже реформированное, вызывало у крестьянского населения губернии все меньше доверия. Именно поэтому в выборах по губернии приняло участие не более 35 % крестьян, имевших право голоса[23]. Новые органы самоуправления, избранные меньшинством населения, зачастую не воспринимались крестьянами в качестве законной власти, даже несмотря на тот факт, что почти 80 % гласных волостных земств составили крестьяне[24]. Об остальных результатах выборов в реформированные органы местного самоуправления имеются неполные данные: после Октябрьского переворота сведения о выборах систематизировались в Управлении местного хозяйства, попали к большевикам и не были преданы гласности.

Анализируя особенности практической реализации закона от 21 мая 1917 г., необходимо также отметить, что новые органы не получили всей полноты власти на местах, пределы их компетенции попрежнему ограничивались управлением местным хозяйством. Кроме того, была упразднена крестьянская администрация, что вынудило волостное земство, будучи органом местного самоуправления, выполнять полицейскую функцию, и в немалой степени способствовало кризису земских учреждений. Как отмечала Г. В. Тихомирова, недооценена была и политическая ситуация в стране: в обществе нарастал процесс конфронтации и классового противостояния, в этих условиях «средняя линия» Временного правительства быстро теряла сторонников[25]. Как результат — отсутствие необходимой и осознанной поддержки населения в процессе проведения реформы. Временное правительство продемонстрировало свою полную неспособность удержать ситуацию под контролем.

На протяжении лета — осени 1917 г. нижегородским земцам не удалось разрешить наиболее насущные социальные и хозяйственно-экономические вопросы, в том числе наладить продовольственное обеспечение на местах из-за проводимой правительством жесткой продовольственной монополии (по существу продразверстки). Как отмечал Е. П. Титков, «волна анархии осенью 1917 г. захлестнула нижегородскую деревню, в ней поднялось крестьянское восстание, начался массовый разгром помещичьих имений»[26]. Стабилизировать социально-политическую обстановку в регионе земским учреждениям было не под силу. Внутриполитическая ситуация в стране в целом становилась все более напряженной.

Появление в октябре — декабре 1917 г. учреждений советской власти было воспринято земством крайне отрицательно.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

Свидетельство тому — принятие на собраниях земских представителей многочисленных резолюций, осуждающих переворот. На съезде председателей волостных земских управ Нижегородского уезда была составлена крайне резкая резолюция: большевики обвинялись в узурпации власти, организации грабежей и погромов[27]. Начиная с декабря 1917 г. новоизбранные земские гласные приносили присягу на верность Учредительному собранию, которое «вернет им право считаться местными органами государственной власти» [28]. Столь непримиримая позиция повлекла за собой неминуемое упразднение земств: в процессе становления новых властных структур основные принципы земской организации и деятельности оказались несовместимы с ведущими тенденциями и приоритетами в формировании советских органов управления.

12 апреля 1918 г. президиум исполнительного комитета нижегородского Совета рабочих и крестьянских депутатов принял постановление о ликвидации губернского земства[29]. Для реализации этой цели создается специальная комиссия. С апреля по июль-август 1918 г. учреждения, ранее подведомственные земству, были переданы соответствующим организационным структурам советской власти.

Таким образом, Временному правительству пришлось осуществлять практическую реализацию Закона о волостном земском управлении от 21 мая 1917 г. в условиях военного времени, экономической нужды и политической нестабильности. В связи с этим сформированная система оказалась непрочной, не имела широкой социальной базы, что предопределило ее последующую ликвидацию в условиях становления новой правительственной власти. Понятие «местное самоуправление» оказалось надолго исключено из теории и практики общественной жизни страны.

Примечания

[1] Согласно ст. 2 закона 1864 г. ведению земств подлежали имущества и капиталы земства, содержание местных путей сообщения, обеспечение населения продовольствием, взаимное земское страхование имуществ, попечение о развитии народного образования, здравоохранения, земледелия, ветеринарии, промышленности и торговли. Перечень вопросов, входящих в компетенцию земств, не являлся исчерпывающим. На основании уставов и постановлений к их ведению могли быть отнесены и другие дела. См.: Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. // ПСЗ Российской империи. — Собр. II. — Т. XXXIX. — Отд. 1. — № 40457. — СПб., 1867.

[2] Административный контроль над деятельностью земских структур был усилен законоположением от 12 июня 1890 г., согласно которому широкие полномочия предоставлялись созданному Губернскому по земским делам присутствию. В состав его входили губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, губернский предводитель дворянства, председатель губернской земской управы и один из губернских гласных. (Высочайше утвержденное положение о губернских и уездных земских учреждениях 12 июня 1890 г. // ПСЗ Российской империи. — Собр. III. — Т. X. — Отд. 1. — № 6927. — СПб., 1893. — Ст. 8). Они обсуждали законность постановлений земских собраний и рассматривали соответствующие жалобы частных лиц. В то же время создание в ходе реформы 1890 г. органа административного надзора уменьшало возможность административного произвола со стороны губернатора, так как отныне контрольная функция возлагалась на специальный коллегиальный орган. См.: *Куликов В. В.* К оценке земского Положения 1890 г. // Государство и право. — 2000. — № 1. — С. 104—107.

[3] См.: *Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. — М., 1996. — С. 10—12.

[4] См.: Журналы заседаний Временного правительства : в 4 т. — Т. 1. Март-апрель 1917 года / под ред. Б. Ф. Додонова; сост. Е. Д. Гринько, О. В. Лавинская. — М. : Российская полит. энциклопедия, 2001. — С. 29.

[5] См.: *Воронин В. Е.* Земство в годы Первой мировой войны и революции 1917 г. // http://www.portal-slovo.ru/history/39994.php (дата обращения 10.09.2011 г.).

[6] Закон «О производстве выборов уездных и губернских земских гласных» от 21 мая 1917 г. // Земское дело. — 1917. — № 17—18.

[7] К 1917 г. земства существовали в 43 губерниях и областях, остальные 53 губернии и области России оставались без местного самоуправления. Временному правительству удалось за 6 месяцев учредить земства дополнительно в 27 губерниях и областях, что свидетельствовало о высоких темпах реформы. См.: *Кудинов О. А.* Реформа местного самоуправления Временного правительства России в 1917 г. // Муниципальное право. Журнал для юристов ор-

ганов местного самоуправления. Сетевая версия // http://emsu.ru/ml/default.asp?c=1537&p=1 (дата обращения: 11.09.2011 г.).
[8] О волостном «земском управлении» от 21 мая 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. — Отд. I. — 30 мая 1917. — № 122. — Ст. 1041—1060.
[9] См.: *Зеленко В. А.* Волостное земство. — Пг. : Акц. об-во «Муравей», 1917. — С. 9.
[10] См.: *Кудинов О. А.* Реформа местного самоуправления Временного правительства России в 1917 г. // http://emsu.ru/ml/default.asp?c=1537&p=1 (дата обращения: 11.09.2011 г.).
[11] См.: *Николаев Д. А.* Нижегородское земство и Февральская революция 1917 г. // Запад и Восток. Традиции, взаимодействие, новации : докл. междунар. конф., Владимир, 2000. — Владимир : ВГПУ, 2000. — С. 359—360.
[12] См.: О волостном «земском управлении» от 21 мая 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. — Отд. I. — 30 мая 1917. — № 122. — Ст. 42.
[13] См.: Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России // http://emsu.ru/extra/htm4s/um/1998/6/1-2.htm#Ch.1 (дата обращения: 11.09.2011 г.).
[14] См.: Журналы заседаний Временного правительства... — Т. 1. — С. 21—22.
[15] См.: *Абрамов В. Ф.* Указ. соч. — С. 52.
[16] См.: *Тархов С. А.* Изменение Административно-территориального деления России за последние 300 лет // http://geo.1september.ru/2001/15/1.htm (дата обращения: 11.09.2011 г.).
[17] См.: *Ефимов О. В.* Отношения власти и крестьянства в 1917—1918 гг. (на материалах Нижегородской губернии) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. — Арзамас, 2004. — С. 4.
[18] См.: *Набатов Г. В.* Социально-экономическое и общественно-политическое состояние Нижегородской губернии в конце XIX — начале XX вв. // Общественно-политические процессы, партии и движения в Нижегородской губернии в конце XIX — начале XX вв. / под ред. проф. Г. В. Набатова. — Н. Новгород, 2001. — С. 9.
[19] См.: *Николаев Д. А.* Земство и Советы Нижегородской губернии в 1917—1918 гг.: вехи политического противостояния // Политические конфликты в прошлом и настоящем : мат-лы научной конф. — Иваново : ИвГУ, 2001. — С. 107.
[20] См.: Центральный архив Нижегородской области (ЦАНО). — Ф. 638. — Оп. 1. — Д. 1. — Л. 7—9; ЦАНО. — Ф. 714. — Оп. 1. — Д. 1. — Л. 24.
[21] См.: ЦАНО. — Ф. 2651. — Оп. 2196. — Д. 2. — Л. 38—43; ЦАНО. — Ф. 2652. — Оп. 1. — Д. 9. — Л. 17—18.
[22] См.: Николаев Д. А. Указ. соч. — С. 108.
[23] См.: *Титков Е. П.* Судьба волостного земства в 1917 г. // Проблемы региона: фундаментальные и прикладные исследования. — Н. Новгород, 1994. — С. 28.
[24] ЦАНО. — Ф. 815. — Оп. 1. — Д. 16; ЦАНО. — Ф. 830. — Оп. 1. — Д. 1—2; ЦАНО. — Ф. 634. — Оп. 1. — Д. 1; ЦАНО. — Ф. 635. — Оп. 1. — Д. 1; ЦАНО. — Ф. 636. — Оп. 1. — Д. 1; ЦАНО. — Ф. 637. — Оп. 1. — Д. 1.
[25] См.: *Тихомирова Г. В.* Земские реформы 1864—1917 гг. в России; опыт и уроки их организационно-правового проведения : автореф. дис. ... канд. ист. наук. — М., 2008. — С. 18.
[26] См.: *Титков Е. П.* Указ. соч. — С. 29.
[27] ЦАНО. — Ф. 830. — Оп. 1. — Д. 2. — Л. 7.
[28] См.: *Николаев Д. А.* Указ. соч. — С. 109.
[29] ЦАНО. — Ф. 56. — Оп. 1.— Д. 59. — Л. 4.

ХВОСТОВА Ирина Алексеевна, кандидат исторических наук, ст. преподаватель кафедры истории России досоветского периода и краеведения исторического факультета Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. E-mail: iri-khv@mail.ru

KHVOSTOVA Irina Alekseevna, Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer at the Chair “History of Pre-Soviet Russia and Local Lore, Faculty of History, Nizhni Novgorod State University named after N.I. Lobachevsky.
E-mail: iri-khv@mail.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 340.15 (571.16)
ББК Х400.11-1(2Рос.Тув)«1921»

А. В. Бурукей

ЗАРОЖДЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ НЕЗАВИСИМОЙ ТУВЫ (КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАННУ-ТУВА УЛУС 1921 г.)

A. V. Burukey

THE ORIGIN OF INDEPENDENT SOVEREIGN TUVA LEGISLATION (THE TANNU-TUVA ULUS REPUBLIC CONSTITUTION 1921)

В статье исследуется история возникновения права самостоятельной суверенной Тувы, находившейся долгое время под игом Китая и Монголии. Особое внимание уделяется процессу принятия первой Конституции Республики Танну-Тува улус 1921 г. и анализу ее отдельных положений. Автор приходит к выводу о заимствовании многих норм Основного закона Тувы из актов дружественной ей Советской России, однако с наличием местных особенностей.

Ключевые слова: *самоопределение Тувы; Конституция Республики Танну-Тува улус; революционный съезд; бесправное положение; покровительство; равенство перед законом*

This article explores the history of independent sovereign Tuva legislation, which was long under the yoke of China and Mongolia. Particular attention is paid to the adoption of the first Constitution of the Tannu-Tuva Ulus Republic 1921 and analysis of its some provisions. The author concludes the presence of norms adoptions of acts of friendly Soviet Russia in the Tuvan Basic law, but with the presence of local features.

Keywords: *self-determination of Tuva; the Tannu-Tuva Ulus Republic Constitution; revolutionary Congress; unfranchised status; patronage; equality before the law.*

15 августа 2011 г. Республика Тыва отметила 90-летний юбилей с момента провозглашения нового суверенного государства в Центре Азии — Тувинской Народной Республики (далее — ТНР). За эти девяносто лет Тува с помощью России достигла немалых успехов в своем развитии, в том числе и в развитии правовой системы. В связи с этим представляется целесообразным рассмотрение вопроса зарождения законодательства Тувы, особое внимание уделяя первой Конституции ТНР 1921 г.

Целью исследования является анализ основных положений Конституции Республики Танну-Тува улус 1921 г., на основании которого можно сделать вывод о заимствовании многих норм из законодательства Советской России, однако с наличием местных особенностей.

До провозглашения независимости Тува на протяжении многих веков находилась под игом тех или иных народов.

В 1914 г. над Тувой был установлен протекторат России. В результате установления протектората она была освобождена от жесткого гнета Китая и Монголии.

Именно на основе протектората были созданы условия для формирования первого национального государства тувинцев...[1] На Всетувинском Учредительном Хурале 15 августа 1921 г. была принята первая Конституция Республики Танну-Тува улус, являющаяся первым нормативным правовым актом самостоятельной Тувы, попытавшимся урегулировать сложившиеся общественные отношения законодательным путем, конечно, не без помощи Советской России.

Отметим, что ранее Тувой предпринимались шаги по нормативному регулированию определенных сфер общественных отношений, что подтверждается документами, сохранившимися в Центральном государственном архиве Республики Тыва,

в частности, Письмо Амбын-нойона о незаконных действиях чиновников Хемчик хошуна и о возвращении урянхайцев из Алтая на Родину 1798—1819, Переписка Ухири-таа нойона Сунгар с начальниками погранзастав по обследованию пограничных знаков и по установлению границ, 1798—1840, О переходе управления Тувы в руки китайских милитаристов, 1715—1912, Материалы о краже лошадей 1798—1861, Материалы об аресте воров и взыскании штрафов, 1813—1838, Предписания правителя Танну-Тувы Амбын-нойона правителю Хемчикского Даа хошуна Дугару об усилении охраны погранлинии, 1880—1884, Приказы правителя Тувы Амбын Хемчикским Даа и Бейси нойонам о проверке пограничного режима, 1884—1890, Копии приказов Амбын-нойонов хошунным районам и чиновникам сумонов о налогах и долгах, 1910, Предписание Амбын-нойона Танну-Тувы нойонам хошунов о долгах, налогах и по другим вопросам, 1910, и др. Однако приведенные в качестве примеров документы не наделялись силой закона. До 1912 г. законами на территории Тувы выступали акты, принятые Цинской империей.

Возвращаясь к вопросу о первой Конституции ТНР 1921 г., рассмотрим процесс ее принятия.

13 августа 1921 г. открылся первый революционный съезд представителей от всех хошунов (административно-территориальная единица Тувы до 7 августа 1945 г. — *Примеч. авт.*) народов Танну-Тува, происходивший в местности Суг-Бажы.

Президиум съезда был избран в количестве одиннадцати человек. Председателем съезда — Буян-Бадыргы гун. На съезде присутствовали представители не только Танну-Тува улус (Урянхая), но и Советской России, Народно-Революционной Монголии, группы корейцев, проживающих на территории Танну-Тува.

После открытия съезда приветственными словами делегатов Советской России, Народно-Революционной Монголии и корейцев, обращающих внимание на его великое историческое значение и, как следствие, огромную роль в установлении нового порядка жизни, в котором ни для кого не было бы несправедливости, от имени Танну-Тува выступает председатель съезда Буян-Бадыргы. Он говорит, что до сего времени как русские белые, так и китайцы всячески притесняли танну-тувинский народ. И только теперь впервые с появлением в Урянхае нового советского закона и приездом представителя Сибревкома товарища Сафьянова бесправному положению Танну-Тува приходит конец[2].

Съездом русской делегации предоставляется право решающего голоса и весь ее президиум в количестве пяти человек (председателя Сафьянова, секретаря Стрелкова, членов Гуркова, Чугунова и Медведева) включается в состав президиума съезда.

Русской делегацией предлагается порядок дня. После заслушивания его съездом председатель Буян-Бадыргы заявляет: ввиду того, что главным вопросом порядка дня является вопрос о самоопределении Танну-Тува улус, от которого будут зависеть все остальные вопросы, необходимо прежде обсудить и решить этот вопрос[3], на что один из представителей Советской России Стрелков замечает, что помимо вопроса о самоопределении есть много других вопросов, которые также необходимо разобрать для регулирования отношений между русскими и Танну-Тува. Однако Буян-Бадыргы возражает Стрелкову и указывает на то, что все будет зависеть от того, как решится вопрос о самоопределении. Сафьянов обращает внимание съезда, что на заседании присутствуют представители большинства двух третей всего населения Танну-Тува, поэтому он не видит препятствий для того, чтобы прежде всяких вопросов поставить вопрос о самоопределении Танну-Тува.

Так, 14 августа 1921 г. познакомившись с событиями во всем мире, в Советской России и Монголии, а также и со всем происходившим в Туве, съезд признает, что теперь народ Танну-Тува должен стряхнуть с себя вековые цепи рабства и установить в своей стране новый порядок и новую народную власть[4].

После обсуждения вопроса о самоопределении Тувы к рассмотрению предлагается второй пункт порядка дня: вопрос о русской или монгольской ориентации во внешней политике нового правительства Танну-Тува. После обмена мнениями между представителями различных хошунов и всестороннего обсуждения вопроса о самоопределении съезд высказывается за независимость Тувы в своих внутренних делах и управлении. Однако, как отмечает председатель съезда Буян-Бадыргы, решенный вопрос об отдельном управлении Танну-Тува не разрешает еще вопроса о том, какое покровительство нужно народу Тувы в международных делах, ибо никто из Тувы не мыслит, что их страна может в международных отношениях выступать самостоятельно[5]. После обмена мнениями постановлено в между-

народных делах лучше всего идти вместе с Советской Россией.

Съезд принимает это единогласно.

Обсуждается следующий пункт порядка дня, включающий проект Конституции Танну-Тува улус. Пункт о равенстве перед законом вызывает прения. Высказываются положения, что этот вопрос можно поручить разобрать новому правительству, но некоторые представители предлагают рассмотреть это здесь, так как этот съезд является самым авторитетным собранием для всего народа Танну-Тува.

Председатель съезда Буян-Бадыргы говорит: «Мне кажется, что, решив самый главный для нас вопрос о самоопределении с помощью представителей Советской России, в решении всех других вопросов необходимо предоставить полную самостоятельность представителям Танну-Тува, так как они знают жизнь и обычаи и, руководствуясь многолетним опытом, решат их более правильно»[6]. Далее, отвечая на заявление Сафьянова, что в каждом вопросе могут быть два решения — принципиальное и практическое, Буян-Бадыргы говорит: «Вот я и думаю, что права каждого гражданина определяются его деятельностью и тем положением, на которое его выдвинула жизнь, выдвинул весь народ. Например, я не мог бы согласиться в душе с тем, что данный съезд сравнял меня в правах с самым последним человеком нашего хошуна. Такое решение было бы для меня приемлемо только в том случае, если бы оно было вынесено тем хошуном, которым я управлял и перед которым я показал бы свою несостоятельность»[7].

Сафьянов вносит предложение передать в письменном виде представителям Танну-Тува проект Конституции, выработанный русской делегацией, для предварительного ознакомления и обсуждения с тем, чтобы съезду было легче решить предлагаемые его вниманию вопросы о будущем устройстве Республики Танну-Тува улус.

На третьем заседании, проходившем 15 августа 1921 г., Буян-Бадыргы делает заявление о несогласии с одним параграфом проекта Конституции, а именно: о правосудии, где говорится, что допросы с пристрастием отменяются. «Ввиду отсутствия свидетелей и отказа обвиняемых в сознании мы не можем сейчас отменить палки и другие меры воздействия при следственном допросе преступников»[8].

После того как к этому мнению присоединяются все остальные представители хошунов, слово берет председатель крайревкома Стрелков, который указывает на преимущество домов лишения свободы и принудительных работ в сравнении с наказанием палками. Далее он отмечает, что с введением новой Конституции преступлений будет меньше, так как всякое преступление есть продукт той обстановки, в которой живет и воспитывается человек, а если эта обстановка улучшается, то и преступников станет меньше[9]. Сафьянов разъясняет, что представители Танну-Тува не возражают против преимуществ новых видов наказания, но они лишь высказывают сомнения, что без побоев нельзя будет вести продуктивно предварительного следствия, т. к. свидетелей почти никогда не бывает, а сами преступники не сознаются[10]. После обсуждения этого вопроса представителями Танну-Тува слово вновь берет Сафьянов и убеждает съезд навсегда отказаться от позорного наследства темного прошлого — пыток и телесных наказаний при допросах преступников.

Председатель съезда Буян-Бадыргы заявляет, что все представители Танну-Тува, заслушав и усвоив сделанные разъяснения, теперь соглашаются с русской делегацией совершенно отменить телесное наказание и пытки и готовы принять параграф Конституции о правосудии в его начальном виде.

Затем оглашаются на русском, тувинском и монгольском языках все 22 параграфа Конституции, которые принимаются съездом единогласно.

Итак, в соответствии с Конституцией Республики Танну-Тува 1921 г. Республика Танну-Тува улус является свободной, ни от кого не зависящей в своих внутренних делах, самоуправлением народа Танну-Тува. В международных отношениях республика выступает под покровительством Советской России. Рассматриваемый документ уравнял всех граждан республики перед законом, издаваемым с согласия всего народа. Пытки были отменены при допросе и заменены штрафами и принудительными работами. Верховная законодательная власть принадлежит съезду всех хошунов. Высшая исполнительная власть принадлежит Всеобщему Центральному Совету (Правительству). А вся полнота власти в промежутки между съездами принадлежит Центральному Совету, который может издавать постановления в пределах Конституции. Таким образом, уже в Конституции 1921 года отмечается принцип непротиворечия иных актов, в частности в данном случае подзаконных актов (постановлений), издаваемых государством, Конституции.

Верной представляется позиция Н. А. Ондара, что в Конституции еще нет упоминания о постоянно действующем высшем законодательном и распорядительном органе. Кроме того, по Конституции административное управление и судебная работа сосредоточиваются в одних и тех же органах: в местных органах самоуправления и Правительстве. В Конституции еще недостаточно четко формулируются отдельные положения о государственном устройстве, функциях верховных и местных органов власти республики.

На наш взгляд, данный документ имеет своего рода также казуистический характер, что совершенно неприемлемо для Основного закона государства, поскольку Конституция рассматриваемого периода содержит положения о борьбе с белыми бандами и другими империалистами, стремящимися превратить территорию Танну-Тува в колонию иностранного капитализма, что являлось главной проблемой того времени.

Следует отметить, что, безусловно, Конституция ТНР 1921 г. не является совершенным документом, отражающим все аспекты общественных отношений Тувы. Это и понятно, поскольку ранее Тува не имела опыта по принятию документов подобного рода.

Примечания

[1] *Ондар Н. А.* Конституционное развитие Республики Тыва (история и современность) : монография. — Абакан : Полиграф. предприятие «Хакасия», 2009. — С. 52.
[2] История Тувинской Народной Республики в архивных документах. 1921—1944 гг. — Новосибирск : Сибирское кн. изд-во, 2011. — С. 10.
[3] Там же.
[4] Там же. — С. 11.
[5] Там же.
[6] Там же. — С. 12.
[7] Там же.
[8] Там же. — С. 13.
[9] Там же.
[10] Там же.

БУРУКЕЙ Азияна Вячеславовна, аспирант юридического факультета ГОУ ВПО «Тувинский государственный университет».
E-mail: lliphjur@inbox.ru

BURUKEI Aziyana Vyacheslavovna, Postgraduate Student of the Faculty of Law, State Educational Institution of Higher Education (GOU VPO) Tuvan State University.
E-mail: lliphjur@inbox.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342.98.03(470) + 342.5.03(470)
ББК Х400.2(2) + Х401.061(2)

Д. Е. Тишанин

К ВОПРОСУ ОБ ОТРЕШЕНИИ ОТ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

D. E. Tishanin

ON REMOVAL OF A TOP-RANKING OFFICIAL OF A CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматриваются наиболее проблемные аспекты конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и предлагается авторское видение их решения.

Ключевые слова: *конституционная ответственность, высшее должностное лицо субъекта РФ, конституционная юстиция.*

The article covers the most challenging aspects of constitutional responsibility of a top-ranking official of the RF constituent entity, with a focus of the author's approach to address these challenges.

Keywords: *Constitutional responsibility, top-ranking official of the RF constituent entity, constitutional justice.*

Неоднократно отмечалось, что необходимость адекватных мер воздействия на субъекты конституционно-правовых отношений в целях защиты Конституции России непосредственно следует из закрепленных ею основ конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей. К их числу принято относить права и свободы личности, суверенитет, государственную целостность, единство системы государственной власти, единство экономического пространства и т. д. С учетом этого законодатель должен установить механизм, обеспечивающий эффективное исполнение всеми субъектами конституционно-правовых отношений их конституционной обязанности — соблюдения Конституции и недопущения не соответствующего ей поведения, а в случае ее неисполнения — наступление для указанных субъектов негативных последствий, включающих меры конституционной ответственности. Таким образом, конституционная ответственность служит важным инструментом обеспечения действенности конституционных норм и, в качестве одной из гарантий сохранения конституционного строя, означает прежде всего ответственность власти, в том числе за состояние законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц[1].

По смыслу законодательного регулирования, негативный аспект конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта РФ реализуется в случае отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом, согласно положениям ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», условием применения указанных мер принуждения являются: 1) издание высшим должностным лицом субъекта РФ актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ не устранило указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения; 2) установленное соответствующим судом иное грубое нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ Конституции Российской

Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Такой подход к наступлению конституционной ответственности обусловлен тем обстоятельством, что содержание и основные направления защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе в нормативно-правовом выражении данной функции, определяются конституционной природой Российской Федерации как демократического правового социального государства (преамбула, ч. 1 ст. 1, ст. 2, 18 Конституции). Таким образом, по справедливому утверждению ученых-конституционалистов, обязанность по защите прав и свобод человека и гражданина является универсальной функцией всех органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. В наиболее общем виде она «предполагает формирование такой социальной, экономической, политической среды и такого правового порядка, которые обеспечивали бы реальную возможность не только правообладания, но и реализации лицом как субъектом конституционного права (свободы) своего интереса в соответствии с заключенной в данном праве (свободе) социальной ценностью». При этом под понятием правообладания подразумевается не формально-юридическое наделение правом, а фактическая, полноценная, эффективная его реализация. Указанному правообладанию корреспондирует конституционная обязанность государства, включающая в себя: 1) всемерное содействие осуществлению прав и свобод; 2) установление системы гарантий их осуществления; 3) противодействие нарушениям прав и свобод; 4) пресечение правонарушений, посягающих на их беспрепятственную реализацию, в том числе посредством установления принудительных механизмов такой реализации, закрепления мер юридической ответственности[2].

Между тем, устанавливая обязательность судебной процедуры признания актов и действий высшего должностного лица субъекта РФ противоречащими Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, законодатель не в полной мере конкретизирует указанные положения нормы права. Это, в частности, выражается в использовании формулировки «соответствующим судом». При этом, как справедливо замечают исследователи, «если контроль за актами главы субъекта Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ не вызывает сомнения и осуществляется Конституционным Судом РФ, то вопрос о суде, осуществляющем контроль за соответствием актов региональному законодательству, и прежде всего конституции (уставу), вызывает дискуссию»[3].

Представляется, что разрешение вопросов соответствия актов высшего должностного лица субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, как и установление грубого нарушения указанным лицом этой конституции (устава), должно осуществляться органами конституционной юстиции, представленными конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Думается, что в данном случае может быть применена правовая логика Конституционного Суда РФ, согласно которой проверка конституционности нормативных актов и лишение их юридической силы в случаях противоречия их Конституции Российской Федерации осуществляются в порядке конституционного судопроизводства, что является юридической гарантией высшей юридической силы Конституции РФ (Постановление КС РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П)[4]. При этом, — указал Суд, — «соответствие федеральному закону законов субъектов Российской Федерации, если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности, проверяется судами общей юрисдикции, которые гарантируют верховенство федеральных законов в правоприменительной деятельности, основываясь на положениях ст. 4 (ч. 2), 5 (ч. 3) и 76 (ч. 5 и 6) Конституции Российской Федерации».

В соответствии с ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»[5], конституционные (уставные) суды субъекта РФ могут создаваться для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов его органов государственной власти, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. При этом, согласно ч. 4 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе...», решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

По мнению специалистов, анализ состояния регионального законодательства,

правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации и ее субъектов не демонстрирует желаемого качества правовых актов. Об этом свидетельствует практика издания актов, ущемляющих конституционные права граждан, а также допускающих вторжение субъектов РФ в сферу полномочий федерального центра и в компетенцию органов местного самоуправления. О недостаточном качестве региональных актов свидетельствует частота их оспаривания и отмены[6].

Думается, что именно органы конституционной юстиции, создаваемые в субъектах РФ, способны внести весомый вклад в решение указанной проблемы, осуществляя профессиональное, ясное и однозначное — с точки зрения правового регулирования — толкование Основного закона субъекта Российской Федерации. Это, в свою очередь, позволило бы более четко устанавливать наличие или отсутствие противоречий актов высшего должностного лица субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ и способствовало бы повышению определенности при установлении оснований наступления конституционной ответственности главы региона. Указанное обстоятельство может рассматриваться как один из аргументов в пользу необходимости интенсификации деятельности по созданию конституционных (уставных) судов во всех субъектах Федерации.

Использование потенциала конституционных (уставных) судов субъектов РФ, по нашему мнению, способствовало бы также унификации толкования оценочных понятий, лежащих в основе характеристики объективной стороны конституционного деликта. К таким понятиям могут быть отнесены такие понятия, как «грубое нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов...», «массовое нарушение прав и свобод граждан». Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что до настоящего времени эти формулировки не обеспечены набором даже примерных критериев, позволяющих объективировать наличие «внешней» стороны конституционного деликта.

По нашему мнению, в качестве правового ориентира при выработке указанных критериев могут применяться тезисы, лежащие в основе решений «высших» судов РФ. Так, по мнению Верховного Суда РФ, досрочное прекращение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий выборного должностного лица местного самоуправления за нарушение Конституции Российской Федерации и основанных на ней нормативных правовых актов допустимо при соблюдении двух условий: 1) если этого требует защита прав граждан от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; 2) досрочное прекращение полномочий как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов.

Только при соблюдении перечисленных положений, указал ВС РФ, гражданам будет обеспечиваться защита их прав от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления и одновременно гарантироваться муниципальным образованиям защита от необоснованного вмешательства в их деятельность со стороны органов государственной власти. Поэтому, по мнению Верховного Суда РФ, при рассмотрении дел о даче соответствующих заключений суды должны проводить:

— обсуждение установленных нарушений «нормативных правовых актов, на основе которых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации возбуждена процедура досрочного прекращения полномочий»;

— анализ и оценку тех обстоятельств, «в какой мере каждое из нарушений повлияло на права и законные интересы населения... и на какие именно, насколько массовый характер носило нарушение прав и свобод граждан»;

— исследование вопроса о том, свидетельствует ли совокупность установленных нарушений о возможном злоупотреблении своими полномочиями со стороны представительного органа (должностного лица, досрочное прекращение полномочий которого явилось предметом оценки суда), требующем вмешательства органа государственной власти в целях защиты прав и свобод граждан, либо нарушения обусловлены иными причинами (например, сложностью или неясностью правоотношений, на регулирование которых были направлены впоследствии отмененные судом акты) и устранены состоявшимися судебными решениями;

— установление наличия вины, «являющейся необходимым условиям ответственности за совершенное правонарушение»[7].

Представляется, что перечисленные требования к установлению оснований

наступления ответственности могут быть в полной мере применены и к случаям конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта РФ.

Примечания

[1] *Виноградов В. А.* Конституционно-правовая ответственность в механизме реализации Конституции Российской Федерации // Законодательство и экономика. — 2004. — № 2.
[2] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. — М. : Эксмо, 2010.
[3] *Павликов С. Г., Иванин А. А.* Роль конституционных судов субъектов РФ в механизме конституционной ответственности руководителя региона // Гражданин и право. — 2008. — № 2.
[4] По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П // Собрание законодательства РФ. — 2000. — 17 апр. — № 16. — Ст. 1774.
[5] О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 1997. — 6 янв. — № 1. — Ст. 1.
[6] *Замотаева Е. К.* Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Журнал российского права. — 2010. — № 9.
[7] Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2000 г. (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 28 июня 2000 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2000. — № 9. — С. 9.

ТИШАНИН Д. Е., соискатель кафедры теории государства и права и конституционного права ФГБОУ ВПО «ЧелГУ».

TISHANIN D. E., Degree Candidate at the Chair “Theory of State and Law and Constitutional Law”, Federal State Budget-Funded Educational Institution of Higher Professional Education “Chelyabinsk State University” (FGBOU VPO ChelGU).

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342.047 (470) + 342.41.047(470)
ББК Х400(2) + Х081(2)

А. В. Дертев

О НЕОБХОДИМОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

A. V. Dertev

ON THE NECESSITY OF MODERNIZATION OF RUSSIAN LEGAL SYSTEM

Статья посвящена необходимости проведения модернизации правовой системы Российской федерации — сложного, комплексного, многостороннего и долговременного процесса. Показывается главная роль правовой идеологии, правового мониторинга как основы модернизационных процессов в сфере права.

Ключевые слова: *правовая система, модернизация, мониторинг, идеология, конституция, право.*

This article deals with the necessity of modernization of Russian legal system, which is a complicated versatile and long-term process. The main role of legal ideology, law monitoring as the ground for modernization processes in the sphere of law is displayed.

Keywords: *legal system, upgrading, monitoring, ideology, constitution, law.*

Правовая система выступает в качестве важнейшей формы регулирования политических отношений, обеспечивает определенный уровень общественно-экономической организованности, стабильности и устойчивости как социальных институтов, так и всей политической системы в целом.

В последнее десятилетие в России произошли серьезные преобразования в социальной, экономической и политической сферах, осуществляется важный и глубинный процесс реформирования правовой системы государства. Преобразования в российской правовой действительности, обусловленные потребностью новых подходов к праву, законодательству, формированию правового социального государства и его институтов, противоречивы и характеризуются существенным усложнением правовой системы. Сегодня правовая система требует качественно нового подхода. Постоянно изменяющиеся обстоятельства вызывают необходимость обновления не только права, но и преобразования всей правовой системы, степень развития которой не соответствует потребностям и развитию жизни общества. Функционирование правовой системы не способствует росту социальной защищенности и безопасности граждан государства. В рамках этой системы еще не созданы инструменты и механизмы, позволяющие полностью реализовать в социальной жизни права субъектов общественных отношений, сформированные и получившие свое отражение в позитивном праве. Объективные потребности развития государства и общества требуют модернизации правовой системы[1].

Модернизация — это такое эволюционное изменение правовых явлений и процессов, которое обеспечит качественно новое воздействие на правовую жизнь общества.

Более того, модернизация составляет основную тенденцию развития большинства стран мира, определяет направления внутренней и внешней политики тех стран, которые признали для себя необходимость ее проведения.

Но проведение в России модернизации правовой системы невозможно без национальной правовой идеологии. Правовая идеология государства необходима, поскольку позволяет интегрировать в общественное сознание правовые эталоны регуляторов поведения. Правовая идеология необходима в целях эффективной правореализационной деятельности. Для добровольного соблюдения требований юридических норм субъекты права должны находиться в определен-

ном идеологическом поле, обладать развитым чувством права, справедливости, законности. В современном государстве личность, ее права выдвигаются на центральное место и выступают в качестве отправного пункта дальнейших правовых преобразований. Без наличия государственной правовой идеологии невозможна последовательная и эффективная реформа правовой системы.

Выработка правовой идеологии тесно связана с проводимой государством правовой политикой, с возможностью определения общих параметров будущей целостной концепции правового развития России. В настоящее время проблема развития правовой идеологии становится особо важной, поскольку невозможно обеспечить преобразование лишь законодательными изменениями. Цель правовой идеологии в России видится в достижении социально-правовой идеологии на принципах приоритетности ценности человека, его прав и свобод[2].

Изложенное приводит к выводу о необходимости развития концепции национальной правовой идеологии. Именно идеология позволяет достичь внутреннего единства и целостности правовой системы и задать направленность дальнейшему развитию совершенствования правовых процессов в России. Но наличие только правовой идеологии будет недостаточно для полноценной модернизации правовой системы.

Стремительный рост массива российского законодательства характеризует его не с положительной стороны, потому что качество законопроектной и иной правоподготовительной работы находится на довольно низком уровне. В настоящее время принимается множество несовершенных противоречивых, «разбалансированных» нормативных правовых актов, порождающих коллизии и проблемы в правовом регулировании, а именно на правоприменительной деятельности. Зачастую отсутствует система обратной связи между результатом законодательной деятельности — нормативными правовыми актами — и принимаемыми на их основе решениями. Уровень юридической техники нормативных правовых актов зачастую оставляет желать лучшего.

Невысокое качество правотворчества в стране не только дестабилизирует экономическую и политическую систему, но и актуализирует проблему мониторинга нормативных правовых актов как на стадии разработки и принятия, так и после вступления их в силу.

В настоящее время в России на федеральном уровне отсутствует нормативное правовое регулирование вопросов организации и проведения правового мониторинга. Исследователи полагают, что нормативной базой указанной деятельности должны стать федеральный закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации», федеральный закон «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», а также Указ Президента РФ или постановление Правительства РФ. В структуре первого из названных федеральных законов необходима самостоятельная глава «Мониторинг нормативных актов», в которую должны входить статьи, определяющие концептуальные основы правового мониторинга, такие, как: понятие, цели и задачи, принципы, субъекты и объекты, виды мониторинга. Отдельные (специальные) вопросы правового мониторинга могли бы стать предметом регулирования второго их названных федеральных законов. Непосредственно организацию правового мониторинга и порядок его проведения следовало бы урегулировать на подзаконном уровне соответствующими нормативными, правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Представляется, что в этом направлении необходимо консолидировать деятельность, обеспечивать объединение совместных усилий разработчиков проектов в целях единообразного понимания и верного определения места правового регулирования мониторинговой деятельности в системе и структуре законодательства[3].

Чтобы выдержать логическую линию (конституционный принцип — норма — закон — подзаконный акт), определить правильную последовательность «технологических операций» правового мониторинга, прояснить, насколько эффективны конституционные принципы и нормы, необходимо проводить мониторинг не только отдельных законов и программных государственных документов, но и Конституции. В ходе данного мониторинга необходимо определять эффективность и законов, и государственных программ.

Мониторинг Конституции РФ позволит:

1) существенно усовершенствовать технологию правового мониторинга — восстановить нарушенную логическую последовательность операций, осуществляемых в процессе проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

2) обеспечить стройность целей, задач правового мониторинга, а также показа-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

телей эффективности законодательства и правоприменительной практики, которыми согласно существующей концепции правового мониторинга являются данные об обеспечении и защите прав человека;

3) изменить логистику правового мониторинга, т. е. проводить анализ не законов, а конкретных конституционных принципов и институтов. Это даст возможность отчетливо увидеть пределы усмотрения законодателя, динамику и амплитуду изменений его воли в регулировании одних и тех же общественных отношений в рамках заданных Конституцией параметров, а также более строго структурировать законодательство по отраслям, оптимизировать работу по систематизации законодательства;

4) оптимизировать планирование нормотворческой деятельности на всех уровнях власти, выстраивая ее по следующей схеме: норма Конституции — закон — подзаконный акт, что позволит преодолеть существующие разрывы в этой цепи;

5) повысить эффективность предпринимаемых государством мер по преодолению правового нигилизма российских граждан, повышению авторитета Конституции;

5) обеспечить реализацию регулятивной и идеологической функции Конституции, а также приоритета норм главы 1 «Основы конституционного строя» по отношению к другим конституционным нормам.

Инструментальная ценность мониторинга Конституции Российской Федерации состоит в том, что он решает задачи по созданию эффективного механизма правотворчества и реализации его результатов, отражающих общественные потребности.

Для становления мониторинга Конституции РФ потребуется официальное признание данного вида деятельности как функции государства, его закрепление в законодательстве. Мониторинг Конституции должен стать неотъемлемым элементом законотворчества и правоприменительной практики. Возможно, потребуется выход на принятие государственной программы по созданию системы мониторинга Конституции[4].

Таким образом, только с помощью грамотной правовой идеологии, комплексного и профессионального правового мониторинга можно обеспечить проведение эффективной модернизации правовой системы в России.

Примечания

[1] См.: *Файнберг М. М.* Особенности юридического регулирования общественных отношений в условиях модернизации правовой системы России // Право и политика. — 2008. — № 3. — С. 644—649.

[2] См.: *Скворцова Ю. В.* Теоретические основы модернизации правовой системы Российской Федерации // Право и политика. — 2010. — № 3. — С. 537—541.

[3] См.: *Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е.* Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. — 2007. — № 5. — С. 25—38.

[4] См.: *Гашина Н. Н.* Мониторинг конституционного законодательства и его роль в обеспечении правового пространства Российской Федерации // Право и политика. — 2010. — № 12. — С. 2152—2156.

ДЕРТЕВ Алексей Валерьевич окончил юридический факультет Челябинского филиала Академии права и управления. Аспирант юридического факультета кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ. Область научных интересов — политическая система России.

E-mail: a.dertev@yandex.ru

DERTEV Aleksey Valerievich is a graduate of the Faculty of Law, Academy of Law and Management (Chelyabinsk branch). Currently, he is a postgraduate student at the Chair of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University. Focus areas of research interest: political system of Russia.

E-mail: a.dertev@yandex.ru

УДК 342.7(574)
ББК Х400.32(5Каз)

Е. К. Гердт

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ ПРАВОВОГО СОДЕРЖАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

E. K. Gerdt

SOME OF PROBLEMS IN UNDERSTANDING OF RIGHTS CONTENT TO INFORMATION OF CONSTITUTIONAL RIGHT TO INFORMATION IN THE RESPUBLIC OF KAZAKHSTAN

В статье анализируется содержание конституционной нормы, определяющей право на информацию в Республике Казахстан. В результате исследования автор приходит к выводу, что реализация данного права Конституцией не гарантирована, а также обосновывает необходимость внесения в Конституцию РК нормы, гарантирующей свободу массовой информации.

Ключевые слова: *право на информацию, свобода слова, информация, реализация права.*

In the article the content of constitutional norm, that determines rights to information in the Respublic of Kazakhstan, is analyzed by the author. As the result of author`s explorations there is a conclusion that the realisation of the given right is not guaranteed, and also justifies the need to introduct a norm, that guarantees a liberty to the media, into the Constutition of the R. K.

Keywords: *a right to information, media liberty, information, realisation of a right.*

Проблематика права на информацию, как и общие вопросы информационных правоотношений, обладает научной новизной и лишь начинает занимать свое место в правовой науке. Содержательная сторона права на информацию имеет достаточно широкий диапазон. По сравнению с нормами Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах конституционная основа этого права человека и гражданина в Республике Казахстан предусматривает только такие формы его реализации, как получение и распространение информации. Это значительно сужает фронт позитивного и субъективного права человека на информацию, действующего в рамках казахстанского законодательства. Отмеченное обстоятельство дает возможность законодателю в соответствующих законах не расширять объем полномочий при урегулировании содержательной и процедурной стороны отношений, связанных с рассматриваемым предметом. Это касается политической, гражданско-правовой и социальной сфер жизнедеятельности человека и гражданина, в которых реализуется его конкретное право на информацию. С этой точки зрения и следует рассматривать назначение и содержание законов, которые регулируют отношения, связанные с реализацией права на информацию.

В Конституции РК право на информацию не сформулировано. Мы рассматриваем право на информацию в рамках содержания п. 2 ст. 20 Конституции: каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом, поэтому и ставим перед собой задачу раскрыть правовое содержание именно данной нормы.

Однако считаем необходимым разграничить такие понятия, как «свобода слова» и «право на информацию» для целей настоящего исследования, так как зачастую происходит смещение данных понятий. В п. 1 статьи 20 Конституции РК гарантируется свобода слова, а п. 2 этой

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

же статьи закрепляет правомочия субъекта получать и распространять информацию. Каким же образом соотносятся данные понятия?

По мнению В. В. Стаховой, «вопреки европейской традиции, нельзя отождествлять право на информацию со свободой слова, хотя их связь очевидна. Свобода слова фактически является предтечей права на информацию. К тому же нельзя говорить о полном поглощении свободой слова права на информацию. Право на информацию находится в определенном противоречии со свободой слова, поскольку свобода слова предполагает свободную циркуляцию оценочной информации, мнений и позиций отдельных лиц. Право на информацию и свобода слова выполняют различные функции в обществе. Свобода слова обеспечивает свободное обсуждение общественных дел, право на информацию — имеет целевой характер и предполагает наличие объективности и эффективного доступа к источникам информации»[1].

Однако авторы научно-правового комментария к Конституции Республики Казахстан придерживаются иного мнения, считая реализацию права на информацию одним из составляющих свободы слова[2].

Такого понятия, как «свобода слова», ни во Всеобщей декларации прав человека, ни в Международном пакте о гражданских и политических правах нет. Определение там присутствует несколько иное: «свобода убеждений», включающее в себя право на свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ. Таким образом, Всеобщая декларация прав и свобод человека вкладывает в понятие свободы широкое содержание и указывает на факторы и условия, при наличии которых человек может считаться свободным, в их числе и свобода мысли, мнения и выражения, и свобода информации.

Большинство ученых придерживается дифференцированного подхода к определению дефиниций «право» и «свобода».

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин признают, что различие между понятиями «право» и «свобода» в достаточной мере условно. И то и другое означает юридически признанную возможность каждого избирать вид и меру своего поведения. Вместе с тем, понятие «свобода» в большей мере увязано с такими правомочиями личности, которые очерчивают сферу ее самостоятельности, защищают от вмешательства в ее внутренний мир (свободы совести, вероисповедания, мысли и т. д.). Понятие «право» в большей мере предполагает какие-то положительные действия, услуги со стороны государства или правомочия человека на участие в деятельности определенных общественно-политических, хозяйственных структур[3].

Несколько по-иному проводится разграничение прав и свобод Е. А. Лукашевой. Она считает, что по юридической природе и системе гарантий права и свободы, в сущности, идентичны. Вместе с тем термин «свобода» подчеркивает более широкие возможности индивидуального выбора, не указывая конкретного результата. Термин «право» определяет более конкретные действия, например, право гражданина избирать и быть избранным[4].

По мнению Н. В. Витрука, конституционно-правовая доктрина и общечеловеческая практика в целом выработали различие понятий прав и свобод человека. Свобода человека обеспечивается и защищается государством, но не регламентируется им. В пользовании свободой человек не должен лишь злоупотреблять ею, т. е. наносить вред другим лицам. Право — это четко очерченная государством возможность свободного поведения в тех рамках, которые определены законом. Человек, реализуя свое право, не должен выходить за рамки границ этого права[5].

Таким образом, анализируя представленные точки зрения по данному вопросу, можно сделать следующие выводы: единое понимание дефиниции «свобода» в науке конституционного права отсутствует; имеются несколько основных подходов к определению понятия «свобода» в конституционном праве.

На наш взгляд, заслуживает интереса позиция М. В. Баглая по данной проблеме, который рассматривает термин «свобода» в двух значениях, неразрывно связанных[6]. В общем смысле, указывает он, свобода — это состояние народа и отдельного человека, которое характеризуется возможностью действовать по своему усмотрению. Данный термин в Конституции выполняет роль основополагающего философского принципа, реализующегося через весь комплекс конституционно-правовых норм. Иное дело, свобода — как субъективная возможность совершать или не совершать какие-то действия. В этом смысле термин «свобода», по мнению М. В. Баглая, по существу тождествен термину «субъективное право», а различие объясняется

только тем, что такая юридическая лексика сложилась исторически.

Каким же образом соотносятся понятия «свобода слова» и «право на информацию»? По мнению С. В. Черниченко, права и свободы человека — это «практически одно и то же. Разница только в том, что права предполагают регламентацию порядка их осуществления, а свобода предполагает, что вы сами выбираете пути, способы и средства ее реализации»[7]. На наш взгляд, это самое точное разграничение исследуемых понятий. И если согласиться с данным мнением, то право на информацию фактически сужает свободу слова, так как устанавливает регламентацию порядка осуществления этого права. Таким образом, право на информацию — это только один из путей реализации свободы слова. Причем путь этот самый освоенный в правовом смысле, так как в определенной формулировке установлен в конституции, в других нормативных актах. Предметом же нашего исследования является только лишь право на информацию, но никак не свобода слова, хотя данные понятия, как выяснилось, очень близки.

Право на информацию не входит в перечень «неприкосновенных» прав. В частности, п. 3 ст. 39 Конституции РК устанавливает перечень прав, которые ни в каких случаях не подлежат ограничению. Право на информацию в этот список не входит, поэтому в соответствии с п. 1 ст. 39 Конституции оно может быть ограничено законами.

Вернемся к формулировке п. 2 ст. 20 Конституции, которое мы рассматриваем как право на информацию. В данной норме употребляется понятие «каждый». В соответствии с п. 2 ст. 12 Конституции РК права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Признание указанных прав и свобод человека абсолютными означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории Республики Казахстан, независимо от его принадлежности к гражданству республики. Неотчуждаемость прав и свобод означает, что установленных Конституцией прав и свобод человек не может быть лишен никем, в том числе и государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятых на ее основе законов. Указанные права и свободы человека, согласно п. 2 ст. 12 Конституции Республики Казахстан, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов[8].

Таким образом, формулировка «каждый» означает, что любой человек, находящийся на территории Республики Казахстан, независимо от его принадлежности к гражданству республики, обладает правом, закрепленным в п. 2 ст. 20 Конституции РК. Исследуя далее правовое содержание нормы п. 2 ст. 20, обращаем внимание, что право на информацию может быть реализовано следующими способами — получать и распространять информацию. В связи с этим возникает вопрос, не слишком ли сужен круг полномочий субъекта в реализации права на информацию? Ведь прежде чем информацию кто-либо сможет получить, необходимо эту информацию произвести, а такое право у субъекта в позитивном смысле отсутствует.

Среди позитивных прав субъекта при реализации права на информацию также отсутствует такая возможность, как поиск информации. Однако, может, не стоит так критично относиться к данной норме, возможно, тех правомочий, которые имеются в изучаемой статье, вполне достаточно для реализации права субъекта на информацию. Для того чтобы ответить на вышеозначенные вопросы, рассмотрим такие понятия, как «получение», «распространение», «поиск», «производство» информации. По мнению одного из именитых российских исследователей в сфере информации, И. Л. Бачило: «Поиск информации — понятие, которое можно рассматривать как обращение лица (физического) к органу, организации или другим субъектам за получением необходимой информации. Получение информации — получение в установленной форме искомой информации от субъекта (информационной системы), владеющего таковой на законном основании. При этом нельзя упускать из виду, что праву искать и получать корреспондируют обязанности “предоставлять” и “представлять” информацию. Производство информации — создание, генерация информационных продуктов и ресурсов в процессе творческой, производственной и иной общественно полезной деятельности человека, юридических лиц и иных субъектов права на информацию. Распространение информации — передача информации другим субъектам права на информацию, включая информационное обслуживание, услуги, служебный и деловой обмен, рыночные формы обмена»[9].

Таким образом, мы видим, что понятия «поиск» и «получение» достаточно близки,

но не идентичны, и одно не может заменить другое. Кроме того, п. 2 ст.19 Международного пакта о гражданских и политических правах включает оба понятия: и «искать», и «получать» информацию.

Поиск и получение информации, по сути, можно объединить в одном понятии — «доступ к информации», но использование в Конституции только одного из этих понятий фактически сужает полномочия субъекта при реализации им права на информацию. Конечно, каждый гражданин имеет право на обращение к органу, организации или другим субъектам за получением необходимой информации, потому что это право является его естественным правом, и даже частично позитивным, так как в определенной формулировке закреплено в п. 3 ст. 18, п. 2. ст. 31, п. 1 ст. 33 Конституции РК. Но, закрепляя право искать информацию, создатели Международного пакта о гражданских и политических правах имели в виду поиск информации любого вида и назначения, а перечисленные нормы Конституции закрепляют возможность для субъекта реализовать свое право поиска лишь конкретной информации:

— с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации[10];

— в связи с реализацией своего права участвовать в управлении делами государства — право непосредственно и через своих представителей обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления[11];

— в связи с реализацией своего права жить в благоприятной окружающей среде — фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей[12]. Таким образом, отсутствие в норме п. 2 ст. 20 закрепленной возможности для субъекта искать информацию сужает перечень гарантируемых способов реализации данного права.

Следующей проблемой, на наш взгляд, является отсутствие закрепленной в Конституции возможности для субъекта — права на производство информации. Вновь обратившись к формулировке права, которое закреплено в ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, мы и там не увидим такого правомочия субъекта, как «производство информации». Однако, проанализировав норму международного договора в контексте права на информацию: «Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати, или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору», мы вполне можем считать право на свободное выражение своего мнения правом на производство информации. Так как создание, генерация информационных продуктов и ресурсов в процессе творческой, производственной и иной общественно-полезной деятельности человека — это и есть выражение своего мнения, или производство информации.

В п. 1 ст. 20 Конституции РК устанавливаются гарантии свободы слова и творчества. Можно ли их считать аналогом права «на свободное выражение своего мнения» и, соответственно, конституционно закрепленной возможностью субъекта производить информацию? Ответ на этот вопрос лежит в сравнительном анализе права на информацию со свободой слова, проведенном нами ранее. Если право на информацию — это только один из путей реализации свободы слова, то право на выражение своего мнения не есть свобода слова, а только одна из возможностей субъекта реализовать эту свободу.

Таким образом, Конституция РК значительно сужает круг полномочий субъекта в реализации им права на информацию даже в качестве составляющей свободы слова, по сравнению с Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом о гражданских и политических правах. Норма п. 2 ст. 20 Конституции содержит минимум полномочий субъекта, а именно право свободно получать и распространить информацию любым, не запрещенным законом способом.

Отсутствие в норме Конституции такого полномочия субъекта, как производство информации, говорит не только об отсутствии логики в структуре как статьи, так и самого права на информацию: ведь невозможно получить и распространить то, чего никто не имеет права произвести. Такое упущение ведет еще и к отсутствию гарантий при реализации права на информацию и к сужению фактически субъектного состава этого права. Так, например, функционирование средств массовой информации является одновременно и гарантией реализации для человека его права на получение и распространение информации и реализация самим средством массовой информации права на информацию. Однако отсутствие возможности для субъекта производить

информацию (именно этим и занимаются средства массовой информации) ведет к выбыванию средств массовой информации из субъектного состава права на информацию в смысле правомочного субъекта.

Средства массовой информации в большинстве случаев являются гарантом реализации права человека на информацию в современном казахстанском обществе. Одним из элементов правового государства, каковым утверждает себя Республика Казахстан[13], является развитое гражданское общество. А обязательным элементом гражданского общества являются независимые от государства средства массовой информации. Свобода их функционирования должна быть гарантирована государством. Однако принцип свободы массовой информации Конституцией Казахстана не декларируется и наряду с отсутствием права субъекта на производство информации приводит к негативным последствиям: необоснованным ограничениям функционирования средств массовой информации, Интернета и кабельного, спутникового телевидения, установленным на уровне законов. Таким образом, изучив форму закрепления права человека и гражданина на информацию в Конституции Республики Казахстан, мы пришли к следующим выводам.

1. Право на информацию является одним из важнейших конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые признаются и гарантируются в Республике Казахстан. При этом особое значение приобретает законодательное регулирование субъективного права каждого на информацию, поскольку это право одновременно выполняет функцию гарантии прав человека.

2. В тексте Конституции РК отсутствует термин «право на информацию». Это не дает возможности судить о конкретном содержании права на информацию. Буквальный анализ конституционных положений приводит к тому, что ближайшая замена этого термина находится в ч. 2 ст. 20 Конституции РК: каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом.

3. Проанализировав нормативное содержание конституционного права на информацию, мы можем сделать вывод, что реализация данного права конституцией не гарантирована. В Конституции РК требуется норма, гарантирующая свободу массовой информации, что соответствовало бы уровню демократизации общества и мировым стандартам.

4. Право на информацию фактически сужает свободу слова, так как устанавливает регламентацию порядка осуществления этого права. Таким образом, право на информацию — это только один из путей реализации свободы слова. Причем путь этот самый освоенный в правовом смысле, так как в определенной формулировке установлен в конституции, в других нормативных актах.

5. Право на информацию не входит в перечень «неприкосновенных» прав.

6. Отсутствие в норме п. 2 ст. 20 закрепленной возможности для субъекта искать информацию сужает перечень гарантируемых способов реализации данного права. Конституция РК значительно сужает круг полномочий субъекта в реализации им права на информацию даже в качестве составляющей свободы слова, по сравнению с Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом о гражданских и политических правах.

7. Отсутствие в норме Конституции такого полномочия субъекта, как производство информации, ведет к отсутствию гарантий при реализации права на информацию и к сужению фактически субъектного состава этого права.

Примечания

[1] См.: *Стахова В. В.* Особенности реализации права человека на информацию в России через средства массовой информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 12.

[2] Научно-правовой комментарий к Конституции Республики Казахстан / под ред. Г. С. Сапаргалиева // Справочная правовая система ЮРИСТ. — С. 42.

[3] *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник для студентов высших учебных заведений. Изд. 3-е, перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2004. — С. 214—215.

[4] Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общей ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. — С. 65 (автор — Е. А. Лукашева).

[5] Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. — С. 27—28 (автор — Н. В. Витрук).

[6] *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. — М., 2000. — С. 156.

[7] *Черниченко С. В.* Лекция вице-президента Российской ассоциации международного права, доктора юридических наук, профессора URL: http://www.terralegis.org/terra/lek/lek_35.html
[8] Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 28 октября 1996 года № 6/2 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан».
[9] *Бачило И. Л.* Информационное право: основы практической информатики : учебное пособие. — М., 2001. — С. 88.
[10] Конституция РК, п. 3 ст. 18.
[11] Там же. — П. 1 ст. 33.
[12] Там же. — П. 2 ст. 31.
[13] См: п. 1 ст. 1 Конституции РК.

ГЕРДТ Елена Константиновна, соискатель кафедры теории государства и права, конституционного права Челябинского государственного университета. Старший преподаватель кафедры права Костанайского филиала Челябинского государственного университета. E-mail: lenagerdt@mail.ru

GERDT Yelena Konstantinovna, the competitor of chair of the theory of the state and the right, a constitutional law of the Chelyabinsk state university. Higher education. The senior teacher of Kostanajsky branch of the Chelyabinsk state university. E-mail: lenagerdt@mail.ru

УДК 342.533
ББК Х400.7 + Х400.32.2

Е. И. Демина

ОСОБЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

E. I. Demina

FEATURES OF SUBJECTS OF DIRECT DEMOCRACY IN LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

В статье обосновывается, что население является основным субъектом в системе местного самоуправления в целом, и в процессе осуществления муниципальной демократии в частности; использование категорий «население», «житель муниципального образования», «гражданин» в федеральном законодательстве позволяет учитывать личные и коллективные права человека на осуществление местного самоуправления.

Ключевые слова: *население, местное сообщество, жители муниципального образования, граждане, иностранные граждане, формы непосредственной демократии, местное самоуправление.*

In article it is proved that the population is the basic subject in local government system as a whole, and in the course of realization of municipal democracy in particular; use of categories "population", "the inhabitant of municipal union", "the citizen" in the federal legislation allows to consider personal and collective human rights on local government realization

Keywords: *the population, local community, inhabitants of municipal union, citizens, foreign citizens, forms of direct democracy, local government.*

Конституция Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, и оно осуществляется через формы прямого волеизъявления, выборные и другие органы местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» конкретизировал положение Конституции РФ и установил, что население самостоятельно и под свою ответственность осуществляет местное самоуправление непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Таким образом, в российском законодательстве установлен приоритет форм прямого участия населения в реализации функций местного самоуправления, а, следовательно, именно население является основным субъектом в системе местного самоуправления в целом, и в процессе осуществления муниципальной демократии в частности.

Вопрос субъектов процесса осуществления форм народовластия, является базовым, сосредоточивающим в себе особенности властеотношений как на уровне осуществления государственной власти, так и на уровне местного самоуправления. Однако, как справедливо отмечают ученые, в науке конституционного права субъекты конституционно-правовых отношений вообще, и субъекты форм народовластия в частности — вопрос нерешенный[1]. Что касается проблемы определения субъекта непосредственной демократии в системе местного самоуправления, то данный вопрос исследовался применительно либо к непосредственной демократии, либо к системе местного самоуправления, но не во взаимосвязи. Однако в связи со становлением местного самоуправления все актуальнее становится вопрос об особом субъектном составе осуществления разнообразных форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления[2].

Из анализа определений непосредственной демократии, проведенного в научных исследованиях[3], можно сделать вывод, что под ее субъектами чаще всего понимаются народ, народные массы либо граждане, что, по нашему мнению,

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

не исчерпывает данного понятия, тем более с учетом особенностей и специфики становления и развития местного самоуправления в России.

С принятием Конституции РФ новым субъектом народовластия в современной России стало население муниципального образования. Население — это особый специфический субъект непосредственной демократии, который реализует свои права только в муниципально-правовых отношениях.

В словаре русского языка С. И. Ожегова население определяется как жители какого-нибудь места (страны, города и т. п.)[4].

Нормативного закрепления понятия «население» российское законодательство не содержит. Только в уставах муниципальных образований делается попытка определения и закрепления данного понятия. Вот всего лишь несколько примеров. В ст. 3 Устава г. Костромы и г. Тюмени определено, что население города Костромы — *жители*, постоянно или преимущественно проживающие на его территории, а также временно проживающие в связи со службой, учебой или работой, — осуществляет местное самоуправление непосредственно либо через органы местного самоуправления, избираемые или формируемые в порядке, установленном Уставом. В ст. 3 Устава г. Курска закрепляется, что *граждане Российской Федерации*, место жительства которых расположено в границах города Курска, признаются его жителями (населением города Курска). Уставом г. Новосибирска (ст. 4) определено, что население города Новосибирска составляют *граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства*, постоянно или преимущественно проживающие в городе Новосибирске, — жители города Новосибирска. В Уставе ЗАТО г. Североморск закреплено, что население муниципального образования ЗАТО г. Североморск — *граждане*, проживающие на его территории на основаниях, устанавливаемых действующим законодательством. Кроме того, уставом данного муниципального образования правом на осуществление местного самоуправления наделены иностранные граждане (в соответствии с федеральным законодательством на основании международных договоров Российской Федерации в установленном порядке), которые постоянно проживают на территории муниципального образования (ст. 4 Устава). В г. Твери Уставом определено, что единственным источником местной власти в городе Твери является его *народ* (ст. 5)[5]. Устав г. Челябинска определяет, что население города — *физические лица*, место жительство которых расположено в границах территории города Челябинска (ст. 6 Устава)[6].

Даже такой небольшой анализ уставного нормотворчества муниципальных образований показывает многообразный подход к определению понятия «население» — это «жители», «граждане РФ», «граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства», «граждане», «народ», «физические лица».

Федеральный законодатель также весьма разнообразно закрепляет субъектный состав непосредственной демократии в муниципально-правовых отношениях. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в пятой главе использует следующие понятия:

— глава 5 (Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления) — население;

— статья 22 (местный референдум) — ч. 1. «население»; ч. 3 п. 1 «граждане Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме»; ч. 4. «граждане», ч. 6. «граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования»; ч. 9. « граждане»;

— статья 23 (муниципальные выборы) — ч. 3. «граждане»;

— статья 24 (голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования) — ч. 1 и 3 «население», ч. 2. «избиратели», ч. 6. «жители муниципального»;

— статья 25 (сход граждан) — ч. 1. «жители, обладающие избирательным правом», «граждане»;

статья 26 (правотворческая инициатива граждан) — ч. 1 «граждане, обладающие избирательным правом», «граждане»;

— статья 27 (территориальное общественное самоуправление) — ч. 1. «граждане по месту их жительства», «население»; ч. 2. «население», ч 3. «граждане», ч. 6. «граждан», «жители»;

— статья 28 (публичные слушания) — ч. 1 «жители муниципального образования»; ч. 2. «население»;

— статья 29 (собрание граждан) — ч. 1 «граждан»; ч. 2 «население»;

— статья 30 конференция граждан (собрание делегатов);

— статья 31 (опрос граждан) — ч. 1 «граждане», «население»; ч. 2, ч. 3 п. 5 — «жители муниципального образования, обладающие избирательным правом»; ч. 3 п. 5) ч. 6 «жители муниципального образования»,

— статья 32 (обращения граждан в органы местного самоуправления») — ч. 1—3 «граждане»;

— статья 33 (другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении) — ч. 1. «населением», «граждане» вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации; ч. 2. «население».

Проведенный анализ пятой главы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года показал, что законодатель достаточно часто использует понятие «население» в сочетании с другими категориями.

Население — это особый коллективный субъект муниципально-правовых отношений, в отличие от граждан, которые могут реализовывать свое право на осуществление местного самоуправления как индивидуально, так и коллективно.

В науке муниципального права для определения населения используется термин «местное сообщество»[7].

А. А. Уваров отмечает: «Одним из главных элементов системы местного самоуправления является наделение властными полномочиями местногое населения. В системе местного самоуправления под населением следует понимать не просто группу людей, проживающих на определенной территории, а местное сообщество, объединенное в соответствии с целями своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местного самоуправление[8].

Н. С. Бондарь полагает, что положение человека, как прямого непосредственного субъекта местного самоуправления, невозможно раскрыть сквозь призму формально-юридической категории «муниципальное образование». Этим целям, по его мнению, больше соответствует понятие местного сообщества[9].

И. В. Выдрин выделяет четыре признака, характеризующих местное сообщество: местное сообщество является социальной общностью, складывающейся в результате взаимодействия людей. Единство социальных общностей обеспечивается совокупностью присущих им признаков. К числу таковых относятся: во-первых, добровольная самоорганизация, самоуправляемость сообществ граждан, их способность непосредственно осуществлять присущие им социальные функции, первичность (изначальность) по отношению к тем субъектам права, которые формируются социальными общностями; во-вторых, основой объединения людей в местные сообщества являются особые, а именно местные интересы; в-третьих, местные сообщества выполняют специфические функции, обеспечивая обмен всеми основными видами деятельности людей; в-четвертых, местные сообщества складываются в рамках территориальных единиц (муниципальных образований)[10].

По мнению многих ученых, юридическое описание субъекта местного самоуправления посредством категории не «население», а «местное сообщество» оптимально в силу того, что данное понятие соединяет в своих сущностном (потребности, интересы), содержательном (функционально-целевая активность), формальном выражении (правовые, иные нормы, структуры управления) деятельность индивидов, групп, коллективов, социально-экономическую инфраструктуру и другие составляющие[11].

Кроме того, категория «местное сообщество» позволяет реализовывать коллективные права на осуществление местного самоуправления, реализация которых возможна лишь посредством коллективных действий всех или большинства членов местного сообщества.

Введение в научный оборот термина «местное сообщество» Е. В. Гриценко объясняет необходимостью отграничения понятия населения как некой социально-территориальной общности от простой совокупности граждан, проживающих на определенной территории[12]. По мнению М. М. Курячей, местное сообщество представляет собой население, проживающее на исторически сложившейся и экономически обособленной территории одного или нескольких поселений, объединенное общими условиями жизни и необходимостью решения общих вопросов местного значения[13].

Как показывает муниципальная практика, понятие «местное сообщество достаточно востребовано в муниципальных правовых актах. Например, Устав города

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

Перми напрямую закрепляет положение, согласно которому население, проживающее на территории муниципального образования и объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения, образует местное сообщество (ч. 2 ст. 5 Устава)[14].

По мнению Н. С. Бондарь, Т. М. Бялкиной, И. И. Мелехиной, введение в муниципально-правовое акты понятия «местное сообщество» в целях обозначения населения в качестве единого, сплоченного общими интересами коллектива не дает никаких оснований подвергать сомнению их соответствия в этой части Конституции РФ и федеральному законодательству[15].

В целом можно сказать, что местное сообщество — не только научно-теоретическое понятие, но и правовая категория. Именно в качестве таковой она вошла в целый ряд решений Конституционного Суда РФ. Так, в 1996 году Конституционный Суд РФ указывает, что создание иных помимо представительных органов местного самоуправления относится к усмотрению местных сообществ[16]. В постановлениях Конституционного Суда от 11 ноября 2003 года № 16-П (п. 3), от 2 апреля 2002 года № 7-П (п. 3) он обозначил муниципальную власть как власть местного сообщества[17].

Вместе с тем при всей своей внешней привлекательности идея местного сообщества таит в себе весьма серьезную опасность, на необходимость предупреждения которой правовыми средствами указывает С. А. Авакьян: «превращая жителей в сообщество, их как бы делают организационно обособленной единицей»; «сообщество может стать обособленной единицей — не каждый может стать членом сообщества, не исключена такая процедура, как прием в сообщество. Не исключено тогда и непринятие в сообщество (общину), отторжение “чужака” по признаку “инородства”, непринадлежности данному слою и др.[18]».

Поэтому в данном случае важным является вопрос о том, кто будет являться субъектом инициативы приобретения статуса члена местного сообщества. Членство в любом коллективном образовании предполагает добровольный характер волеизъявления лица, вступающего в него. В таком случае инициатива вступления в состав местного сообщества — на стороне самих жителей муниципального образования[19]. Вместе с тем по смыслу ст. 130 Конституции РФ, ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ как необходимый элемент конституционного механизма народовластия.

Несмотря на то что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года не использует категорию «местное сообщество», он предусматривает возможность объединения части населения муниципального образования в территориальное общественное объединение (ст. 27 ФЗ). Закон предусматривает возможность организации территориального общественного самоуправления в виде юридического лица в форме некоммерческой организации. Таким образом, делается акцент на деятельность самого территориального коллектива и создаются условия для повышения социальной активности граждан, проживающих на соответствующей территории. Следовательно, можно сделать вывод, что на федеральном уровне все-таки закреплена соответствующая норма, предоставляющая местным жителям право осуществлять деятельность в области местного самоуправления коллективно и на добровольных началах, т. е. местным сообществом.

Рассматривая особенности субъектов непосредственной демократии в системе местного самоуправления, правомерна постановка вопроса о соотношении понятий «население», «жители» и «граждане». Сам Федеральный закон 2003 года, как показал анализ главы 5, практически наравне использует эти понятия. Как было уже сказано, словарь русского языка под населением понимает жителей какого-нибудь места. Соответственно ими могут быть граждане, иностранные граждане, которых можно обозначить одним термином «жители».

В состав населения муниципального образования, прежде всего, входят жители, т. е. люди, которые постоянно проживают на его территории. Однако действующее федеральное избирательное законодательство допускает включение в состав населения еще одной категории — граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, т. е. муниципального образования (ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»[20]). В данном случае речь идет о гражданах, не проживающих на территории данного муниципального образования, но имеющих на этой территории на праве собственности недвижимое имущество и уплачивающих налоги в местный бюджет.

Следовательно, под населением муниципального образования следует понимать жителей, т. е. лиц, которые постоянно проживают на территории муниципального образования или имеют на этой территории на праве собственности недвижимое имущество.

Российское государство в силу закрепления принципа гуманизма (ст. 2 Конституции РФ) во всяком человеке признает и уважает достоинство личности (ст. 21 Конституции РФ). Но объем прав и обязанностей, предоставленных тому или иному лицу, государство ставит на прямую зависимость от гражданства, устанавливая права и обязанности в полном объеме лишь для российских граждан. Поэтому Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет, что избирателем является гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом (п. 18 ст. 2 Закона).

Однако учитывая негосударственный характер местного самоуправления в Российской Федерации, российский законодатель предоставляет право на участие в местном самоуправлении и иностранным гражданам, которые постоянно проживают на территории России. В соответствии с ч. 10 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях...», на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации. Эта категория лиц включается в списки участников местного референдума, избирателей на выборах в органы местного самоуправления. А, следовательно, избирательное законодательство уравнивает права как граждан РФ, так и иностранных граждан. Данное положение составляет особенность политического представительства местного сообщества муниципального образования. Поэтому считаем некорректным использование в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» формулировки, закрепленной в п. 1 ч. 3 ст. 22 — «граждане Российской Федерации», этим правом должны быть наделены и иностранные граждане с учетом условий, указанных в ч. 10 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях...». В связи с чем необходима корректировка и понятия «избиратель», данного в п. 18 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...».

Таким образом, использование федеральным законодателем категории «гражданин» дает возможность реализовывать индивидуальные права и свободы на осуществление местного самоуправления, принадлежащие каждому гражданину в отдельности и реализуемые отдельным членом местного сообщества независимо от других его членов.

В заключение можно отметить, что использование категорий «население», «житель муниципального образования», «гражданин» в федеральном законодательстве позволяет учитывать личные и коллективные права человека на осуществление местного самоуправления. Закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формы реализации гражданами права на местное самоуправление выступают как формы непосредственного участия населения в решении местных проблем. Задача законодательства в области местного самоуправления — совершенствование заложенных в законодательстве о местном самоуправлении механизмов участия граждан и населения в решении вопросов местного значения. В перспективе в результате эффективного действия этих механизмов население муниципального образования можно рассматривать не в качестве простой совокупности жителей, а в качестве единого коллектива, осознающего общность своих интересов и готового на основе такой общности совместно действовать. И с этой точки зрения категория «местное сообщество» выступает как цель осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Примечания

[1] См.: *Комарова В. В.* Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: — М., 2006. — С. 86.

[2] См.: *Нудненко Л. А.* Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. — М., 2004; *Выдрин И. В., Коко-*

тов А. Н. Муниципальное право России : учебник. — Екатеринбург : Уральская гос. юрид. акад, 1997.
[3] См.: *Комарова В. В.* Формы непосредственной демократии в России. — М., 1998. — С. 23.
[4] *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. — М., 1989. — С. 314.
[5] Устав муниципального образования городского округа города Костромы (принят решением Думы города Костромы от 26 мая 2005 г.) (с изменениями от 10 ноября 2005 г., 26 октября 2006 г.); Устав города Курска (принят решением Курского городского Собрания от 12 апреля 2007 г. № 332-3-РС); Устав города Новосибирска (Принят решением городского Совета Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616); Устав Закрытого административно-территориального образования г. Североморск (с изменениями от 22 июня 2006 г.); решение Тверской городской Думы от 23 июня 2005 г. № 68 «О принятии Устава города Твери» (с изменениями от 10 августа 2007 г.); Устав муниципального образования городской округ город Тюмень (Устав города Тюмени) (с изменениями от 27 апреля 2006 г., 5 июля 2007 г.) // Информационно-правовая система «Гарант-регионы».
[6] Устав города Челябинска (в редакции, утвержденной решением Челябинской городской Думы от 27 февраля 2007 г. № 19/23). Зарегистрирован Управлением Министерства юстиции РФ по Уральскому федеральному округу 26 марта 2007 г., государственный регистрационный номер RU743150002007001 (с изменениями от 22 апреля 2008 г., 26 мая, 26 ноября 2009 г., 30 марта, 13 мая 2010 г.) // Вечерний Челябинск [Газета]. — 2007. — 29 марта.
[7] См.: *Нудненко Л. С.* Указ. соч. — С. 190.
[8] *Уваров А. А.* Система местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2002. — № 2. — С. 12.
[9] См.: *Бондарь Н. С.* Права человека на местное самоуправление в Российской Федерации». — Ростов н/Д, 1998. — С. 67—68.
[10] См.: *Выдрин И. В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1998. — С. 20.
[11] См.: *Нудненко Л. А.* Указ. соч. — С. 192; *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Указ. соч. — С. 48.
[12] См.: *Гриценко Е. В.* Местное самоуправление и государство в условиях федерализма (сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России) : дис. ... д-ра юрид. наук — СПб., 2002. — С. 286.
[13] См.: *Курячая М. М.* Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4.
[14] Устав города Перми (в ред. решений Пермской городской Думы от 22.12.1999 г. № 152, с изм. и доп.) // http://www.gorodperm.ru
[15] См.: *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть. — М., 2004. — С. 124.; *Бялкина Т. М.* Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1995. — С. 15.; *Мелехина И. И.* Местное сообщество: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар. 2003 . — С. 57.
[16] По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 7 — Ст. 700.
[17] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2003. — № 6; Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления“ и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2002. — № 3.
[18] См.: *Авакьян С. А.* Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. — 1996. — № 2. — С. 11; *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебник : в 2 т. — М., 2006. — С. 736.
[19] См.: *Баженова О. И.* О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 7. — С. 35.
[20] Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

ДЕМИНА Евгения Ивановна, соискатель кафедры теории государства и права, конституционного права Челябинского государственного университета. Старший преподаватель кафедры права Костанайского филиала Челябинского государственного университета. E-mail: bossik.new@mail.ru

DEMINA Evgenia Ivanovna, the competitor of chair of the theory of the state and the right, a constitutional law of the Chelyabinsk state university. Higher education. The senior teacher of Kostanajsky branch of the Chelyabinsk state university. E-mail: bossik.new@mail.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342.9 + 35.08
ББК Х401.041 + Х401.031.2

В. В. Кизилов

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

V. V. Kizilov

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE OFFENCE OF A CIVIL SERVANT

На основе критического анализа нормативного определения и имеющихся дефиниций ученых-административистов понятия административного правонарушения предлагается авторское определение указанного понятия, содержащее отграничительные признаки от дисциплинарного проступка и преступления. Предлагается дефиниция понятия административного правонарушения для специального субъекта административной ответственности — гражданского служащего.

Ключевые слова: *административное правонарушение, административное правонарушение гражданского служащего, понятие административного правонарушения.*

Based on a critical analysis of normative definitions and existing definitions of administrative scientists of administrative offence to the notion of author's definition containing distinctive signs of a disciplinary offence and crimes. Proposed definition of the concept of administrative offence to special subject of administrative responsibility — civil servant.

Keywords: *administrative offences, administrative offence of a civil servant, concept of administrative offence.*

В свое время профессор В. В. Денисенко задавался вопросом — 1) насколько справедливо давать одну дефиницию административного правонарушения для различных субъектов правонарушения, каковыми являются физические и юридические лица; 2) одинакова ли содержательная сторона элементов состава административного правонарушения применительно к индивидуальным и коллективным субъектам[1].

Как нам представляется, на современном этапе развития административно-деликтного законодательства (и права) должны быть поставлены иные вопросы — 1) насколько справедливо давать одну дефиницию административного правонарушения для общих и специальных субъектов права; 2) должно ли определение административного правонарушения содержать доктринальные положения, в т. ч. отграничивающие его от иных деликтов. Чтобы ответить на поставленные вопросы, необходимо изучить воззрения разных ученых относительно понятия административного правонарушения, его признаков и состава.

Нормативного определения придерживаются следующие авторы юридической литературы: Б. В. Россинский[2] и Ю. Н. Старилов[3], Н. М. Конин[4], М. Б. Смоленский и Э. В. Дригола[5], Л. А. Калинина[6], Л. Л. Попов в соавторстве[7], Н. Ю. Хаманева[8], Д. Н. Бахрах (стоит отметить, что нормативное определение Д. Н. Бахрах называет легальным и формальным, что подчеркивает, как нам представляется, его негативную оценку нормативного определения)[9].

Административным правонарушением в соответствии ч. 1 ст. 2.1. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ) признается противоправное, виновное

действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ установлена административная ответственность.

Из данного определения выделяют следующие признаки: противоправность, виновность, административная наказуемость. В юридической литературе выделяют дополнительно антиобщественность[10]. Однако любое правонарушение является по своей сути антиобщественным, направленным против установленных и охраняемых государством общественных отношений. В качестве дополнительного признака упоминаются и общественная опасность[11], общественная вредность и другие признаки[12]. Указанные дополнительные признаки выделялись и другими авторами до смены основного административно-деликтного закона страны, о чем указывал в своей работе В. В. Денисенко[13].

Под общественной опасностью Л. А. Калинина понимает то, что противоправное действие (бездействие) участника административно-правовых отношений причиняет или создает предпосылки причинения вреда общественным отношениям[14]. Л. Л. Попов и Ю. И. Мигачев связывают общественную опасность административного правонарушения с реальностью причинения вреда общественным отношениям, охраняемым законом, уточняя, что вред может выражаться как в причинении материального ущерба, так и в иной форме[15]. А. Б. Агапов использует признак общественной опасности для отграничения проступка от преступления, однако не раскрывает при этом своего понимания общественной опасности[16].

Отдельного внимания заслуживает позиция профессора Д. Н. Бахраха, который хотя и не расшифровывает признак административного правонарушения — «общественную вредность», но в отличие от других авторов рассматривает общественную опасность в контексте разграничения административного проступка, дисциплинарного проступка и преступления[17]. Помимо общепринятых признаков Д. Н. Бахрах выделяет в качестве признака административного правонарушения деяние, «т. е. сознательное, волевое действие или бездействие человека» и признак, характеризующий субъектов правонарушения, — «деяние, совершенное физическим или юридическим лицом». Относительно последнего указанного нами признака Д. Н. Бахрах поясняет: «Его не может совершить неорганизованная группа граждан, организация, не являющаяся юридическим лицом (партия, финансово-промышленная группа и др.), филиал и иные структурные подразделения юридического лица»[18]. Мы категорически не согласны в этом вопросе с профессором, так как административное право признает коллективных субъектов и не являющихся юридическими лицами, а организованность коллективного субъекта не определяется фактом регистрации в качестве юридического лица. Например, не являющаяся юридическим лицом организация имеет на балансе объекты недвижимости, транспортные средства, ведет хозяйственную деятельность во исполнение своих целей и игнорирует требования СНиП по эксплуатации и содержанию зданий и сооружений, нарушает правила эксплуатации транспортных средств, правил пожарной безопасности и т. п. Как нам представляется, в этом случае имеют место такие же административные правонарушения, за которые коллективный субъект права — юридическое лицо несет административную ответственность, следовательно, указанный коллективный субъект должен нести ответственность наравне с юридическим лицом.

С целью недопущения исключения административной ответственности коллективных субъектов административно-правовых отношений необходимо, по нашему мнению, провести уточнение в административно-деликтном законодательстве и, не меняя конструкцию юридического лица, добавить примечание к ст. 2.10 КоАП РФ следующего содержания.

Коллективные субъекты — участники публичных правоотношений, не являющиеся по законодательству РФ юридическими лицами, несут ответственность за совершенные административные правонарушения как юридические лица.

Среди учебной литературы по административному праву имеются учебники, как ни странно, не содержащие понятия административного правонарушения[19]. Мы не поддерживаем такую позицию. Нам близка позиция тех ученых-юристов, которые, подвергая критике легальное определение административного правонарушения, предлагают свои дефиниции, раскрывающие данный вид правонарушений с точки зрения права, а не по принадлежности к отраслевому источнику.

Среди авторов юридической литературы и ученых-административистов, дающих собственные дефиниции административного правонарушения (научные определения), выделяется А. Б. Агапов, который на протяжении многих лет уделял внимание научному определению

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

административной ответственности. Например, до принятия нового КоАП РФ А. Б. Агапов давал следующее определение: «Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный порядок, частную, государственную, муниципальную и иные виды собственности, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое федеральным законом предусмотрена административная ответственность»[20].

После принятия нового КоАП РФ А. Б. Агапов провел уточнение своей дефиниции административного правонарушения, и в т. ч. объединил термины «действие» и «бездействие» в «деяние»: «Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на публичные интересы, частную, государственную, муниципальную и иные виды собственности, права и свободы граждан противоправное, виновное деяние лица, за которое федеральным законом предусмотрена административная ответственность»[21].

Как нам представляется, данное определение перегружено перечислением видов собственности, охраняемых нормами административного права. Дефиниция А. Б. Агапова была бы более компактной и не потеряла бы смысл, если бы автор заменил выражение «частную, государственную, муниципальную и иные виды собственности» словом «собственность».

Более ранние дефиниции ученых-административистов сводятся к нарушению административно-правовых норм. Например, у С. С. Студеникина административное правонарушение — это «нарушение административно-правовой нормы, наказание за которое налагается властью органа государственного управления, а не в судебном порядке»[22], а у О. М. Якубы — «нарушение или неисполнение административно-правовых норм, устанавливающих определенные правила в различных отраслях управления и снабженных административной санкцией»[23].

А. С. Дугенец[24] позитивно высказывался относительно дефиниции административного проступка, данного И. А. Галаганом, по мнению которого, административные правонарушения — это «общественно вредные действия или бездействия, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченных санкциями в виде конкретных наказаний, и регулируемые ими общественные отношения в сфере государственного управления, которые отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности, а потому и влекут за собой административную ответственность»[25].

Однако по ряду моментов мы не разделяем позицию А. С. Дугенца, считающего, например, что И. А. Галаган сумел предусмотреть практически все важнейшие правовые особенности изучаемого правового явления. Жизнь доказывает, что со степенью общественной опасности, мягко говоря, не все в порядке. А законодатель в последнее время только и делает, что декриминилизирует деликтные отношения, переводя уголовно наказуемые деяния в административные правонарушения. Да и в схожих составах преступлений и административных правонарушений смещает разделяющую их границу, охватывая все более крупный ущерб административной ответственностью. Отсюда следует верный вывод, что степень общественной опасности — довольно размытое понятие как в науке, так и у законодателя, и не имеет единой границы (например, в УК РФ крупный размер ущерба для разных составов преступлений разный[26]).

Особенностью административных правонарушений является то, что они, как правило, не влекут серьезных вредных последствий. Как верно было отмечено профессором В. В. Денисенко, подавляющее большинство административных правонарушений «является нарушениями установленных государством правил должного или возможного поведения в целях недопущения вредных последствий. По общему правилу основанием применения административной ответственности могут выступать действия (бездействие), совершение или несовершение которых не повлекло наступление вредных, нежелательных для российского общества последствий»[27].

Самую последнюю дефиницию административного правонарушения дал П. П. Серков в своем исследовании проблем и путей совершенствования административной ответственности. По его мнению, административное правонарушение — это «межотраслевое виновное противоправное действие (бездействие), по своему характеру и степени общественной опасности не отвечающее критериям правонарушения, влекущего гражданско-правовую, дисциплинарную или уголовную ответственность»[28].

В рассмотренных нами монографических работах ученых последних лет, как правило, присутствуют дефиниции адми-

нистративного правонарушения, данные другими учеными в более ранний период, а собственное мнение по доктринальному определению административного правонарушения сводится к поддержке уже имеющихся дефиниций. Исходя из собственной позиции относительно содержания понятия административного правонарушения, мы предлагаем следующее определение:

Административное правонарушение — это не влекущее уголовной ответственности наказуемое нарушение установленных законом предписаний в правоотношениях, стороны которых не находятся во властном подчинении или прямой зависимости, а соблюдение данных предписаний побуждается нормами публичного права с целью защиты государственного или общественного порядка; собственности; здоровья, прав и свобод физических лиц; установленного порядка управления; а также имущественных прав и интересов юридических лиц.

В указанной дефиниции сгенерированы положения, отграничивающие административное правонарушение от преступления и дисциплинарного проступка. Ввиду того, что дисциплинарный проступок всегда является следствием противоправности в отношениях, связанных с прямой подчиненностью (зависимостью), нами исключены указанные правоотношения в дефиниции административного правонарушения. Исключение из определения признака виновности, по нашему мнению, позволяет сгладить имеющие место юридические «баталии» вокруг виновности юридического лица. Фраза «нарушение установленных законом предписаний» компактно, на наш взгляд, вбирает в себя признак противоправности и деяния (действия и бездействия), а предписания закона — это запреты, ограничения, обязанности. Авторская дефиниция административного правонарушения, в отличие от ранее данных учеными определений, указывает на позицию сторон в правоотношениях, а также на нормы права, которые осуществляют охранительную функцию в правоотношениях сторон, с указанием, какие категории прав и интересов субъектов правоотношений подлежат защите.

Признак наказуемости отграничивает административное правонарушение от близкого к нему деликта — административного проступка. Как указывал Б. В. Россинский, если конкретное противоправное деяние посягает на общественные отношения, не охраняемые нормами КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях, то в этом случае нет объекта административного правонарушения, следовательно, нет и всего состава административного правонарушения[29].

Учитывая специальный статус субъекта правонарушения — гражданского служащего, мы предлагаем следующую дефиницию административного правонарушения гражданского служащего:

Административное правонарушение гражданского служащего — не влекущее уголовной ответственности наказуемое деяние лица, замещающего должность гражданской службы, которое совершено при исполнении или в связи с исполнением гражданским служащим должностных обязанностей и повлекло нарушение установленных законом предписаний в правоотношениях, стороны которых не находятся во властном подчинении или прямой зависимости, а соблюдение данных предписаний побуждается нормами публичного права с целью защиты государственного или общественного порядка; собственности; здоровья, прав и свобод физических лиц; установленного порядка управления; а также имущественных прав и интересов юридических лиц.

Как видно из предлагаемой нами дефиниции, существенным уточнением административного правонарушения в привязке к специальному субъекту административно-деликтных отношений — гражданскому служащему является указание момента совершения деликта — *при исполнении или в связи с исполнением гражданским служащим должностных обязанностей.* Наличие в дефиниции момента совершения гражданским служащим деликта, по нашему мнению, позволяет отграничить деликты, совершаемые лицом, хотя и находящимся на государственной гражданской службе, но не связанные с исполнением обязанностей должностного лица гражданской службы. В этом случае гражданский служащий утрачивает свой специальный статус и рассматривается как обычный (общий) индивидуальный субъект права.

Примечания

[1] *Денисенко В. В.* Теория административно-деликтных отношений : дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2002. — С. 109.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

[2] *Россинский Б. В.* Административная ответственность : курс лекций. — М. : Норма, 2009. — С. 35.
[3] *Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право : учебник. — М. : Норма, 2009. — С. 606.
[4] Административная ответственность / под ред. Н. М. Конина. — М. : Норма, 2009. — С. 111; *Конин Н. М.* Административное право России : учебник. — М. : Проспект, 2010. — С. 159.
[5] *Смоленский М. Б., Дригола Э. В.* Административное право : учебник. — М. : КНОРУС. 2010. — С. 149.
[6] *Калинина Л. А.* Административная ответственность : учеб. пособие / отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Норма, 2009. — С. 49.
[7] *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Административное право России : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Проспект, 2010. — С. 331
[8] Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. — М. : Юристъ, 2006. — С. 328.
[9] *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. — М. : Эксмо, 2010. — С. 472.
[10] *Смоленский М. Б.* Указ. соч. — С. 149.
[11] *Калинина Л. А.* Указ.соч. — С. 49; *Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В.* Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Юрайт, 2010. — С. 180; *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Указ. соч. — С. 331; *Агапов А. Б.* Административная ответственность : учебник. — М. : Статут, 2000. — С. 30.
[12] *Бахрах Д. Н.* Указ. соч. — С. 472.
[13] *Денисенко В. В.* Указ. соч. — С. 101.
[14] *Калинина Л. А.* Указ. соч. — С. 51—53.
[15] *Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В.* Указ. соч. — С. 180; *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Указ. соч. — С. 331.
[16] *Агапов А. Б.* Административная ответственность : учебник. — М. : Эксмо, 2007. — С. 32.
[17] *Бахрах Д. Н.* Указ. соч. — С. 474—477.
[18] Там же. — С. 472.
[19] См. напр.: *Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В.* Указ. соч. — С. 180—186.
[20] *Агапов А. Б.* Административная ответственность : учебник. — М. : Статут, 2000. — С. 29.
[21] *Агапов А. Б.* Административная ответственность : учебник. — М. : Эксмо, 2007. — С. 31.
[22] *Студеникин С. С.* Советское административное право : учебник. — М. : Госиздат юридической литературы, 1949. — С. 133.
[23] *Якуба О. М.* Административная ответственность. — М., 1972. — С. 34.
[24] *Дугенец А. С.* Указ. соч. — С. 99.
[25] *Галаган И. А.* Указ. соч. — С. 171.
[26] См. примеч. к ст. 169 УК РФ.
[27] *Денисенко В. В.* Указ. соч. — С. 103.
[28] *Серков П. П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011. — С. 33.
[29] *Россинский Б. В.* Указ. соч. — С. 42.

КИЗИЛОВ Вячеслав Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права НОУ ВПО «Омский юридический институт». E-mail: attorney1961@mail.ru

KIZILOV Vyacheslav Vladimirovich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Chair of Constitutional and Administrative Law, Non-State Educational Institution of Higher Professional Education (NOU VPO) Omsk Law Institute. E-mail: attorney1961@mail.ru

УДК 342.9 (470)
ББК Х401.041(2) + Х401.02(2)

В. В. Кизилов

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В КОДЕКСЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. V. Kizilov

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS IN THE CODE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION

На основе разграничения деликтов должностных лиц государственной гражданской службы, связанных с неисполнением должностных обязанностей при осуществлении административно-хозяйственных функций и функций, закрепленных за государственным органом власти в соответствии с его компетенцией, приводятся результаты анализа составов административных правонарушений КоАП РФ на предмет нормативного закрепления административной ответственности гражданских служащих за деликты, совершенные ими при исполнении функций государственной гражданской службы.

Ключевые слова: *административная ответственность гражданских служащих, должностные лица государственной гражданской службы, административные правонарушения гражданских служащих.*

On the basis of the distinction between delicts officials of the State civil service related to non-performance of duties in the exercise of administrative functions and assigned to a public authority in accordance with its competence, provides an analysis of the compositions of administrative offences in the Code on Administrative Offences of the Russian Federation for the regulatory consolidation of administrative responsibility of civil servants for torts committed by them in the performance of the functions of the civil service

Keywords: *administrative responsibility civil servants, officials of the state civil service, administrative offences of civil servants.*

Несмотря на то что государственные гражданские служащие, как и другие лица, могут быть привлечены к административной ответственности[1] за совершение административного правонарушения, так как являются субъектами административно-деликтных отношений, действующее законодательство Российской Федерации устанавливает ответственность государственных гражданских служащих в ограниченном масштабе, не охватывая полный спектр допускаемых в реальной жизни государства и общества административно-правовых деликтов указанных субъектов.

Хотя в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации должностное лицо рассматривается как специальный субъект ответственности в каждой из глав и более чем в половине его статей, это не предполагает, что государственные служащие — должностные лица могут быть субъектами всех указанных правонарушений в связи с неисполнением своих должностных обязанностей[2].

Должностные лица государственной гражданской службы предусмотрены в качестве специальных субъектов в сравнительно небольшом количестве составов. Например, Е. Г. Бабелюк выделяет в КоАП РФ следующие составы статей: ч. 2 ст. 15.6, ч. 2 ст. 21.4, ч. 2 ст. 5.42, ч. 1 ст. 7.24, ч. 1 ст. 8.12, ч. 3 ст. 9.5, ст. 19.1, указывая при этом, что «в законодательстве в ограниченном виде используется потенциал административной ответственности для обеспечения исполнения служебных обязанностей государственными служащими»[3].

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

А. В. Сергеев также отмечал в подавляющем большинстве составов административных правонарушений специальный правовой статус гражданского служащего — должностное лицо[4]. Итогом исследования данного автора явилось установление того, что «собственно гражданские служащие (да и государственные служащие в целом) в качестве самостоятельных специальных субъектов административных правонарушений КоАП РФ практически не рассматриваются. Лишь в ст. 5.45 КоАП (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума) в качестве одного из возможных субъектов правонарушения выступает именно государственный служащий (в том числе и гражданский государственный служащий)»[5].

С момента проведенных исследований Е. Г. Бабелюк и А. В. Сергеевым прошло более пяти лет, КоАП РФ претерпевал изменения, появилась ст. 19.29, вводящая в состав субъектов административно-деликтного законодательства специальных субъектов правоотношений — государственных и муниципальных служащих. Однако составов, в которых в качестве специального субъекта административной ответственности выступали бы исключительно гражданские служащие, КоАП РФ не содержит, так же как и не содержит должностные административные правонарушения государственных служащих, совершенные ими в статусе представителя власти.

В. А. Козбаненко отмечал, что «административная ответственность должностных лиц гражданской службы в соответствии с КоАП РФ, как правило, является следствием противоправного бездействия: нарушитель не соблюдает своих должностных обязанностей либо уклоняется от их исполнения, допуская тем самым наступление общественно опасных последствий... В частности, ст. 5.39 предусматривает ответственность должностного лица за отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредставление иной информации в случаях, предусмотренных законом»[6].

Для того чтобы выявить закрепленную нормами КоАП РФ административную ответственность гражданских служащих, необходимо проанализировать составы правонарушений на предмет описания в них деликтов, непосредственно связанных с исполнением функциональных обязанностей гражданской службы, лицами, находящимися в статусе должностного лица гражданской службы.

Под должностным лицом законодатель в КоАП РФ называет 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[7].

Еще лаконичнее понятие должностного лица в другом федеральном законе, относящемся к источнику административного права: «должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления»[8].

Исследуя вопрос административной ответственности гражданских служащих, из указанной в КоАП РФ дефиниции должностного лица следует исключить должностных лиц правоохранительных органов и военной службы, которые не относятся к гражданской службе, а также, по нашему мнению, должностных лиц, выполняющих часть административно-хозяйственных и организационно-распорядительных функций, не являющихся следствием исключительной компетенции органа власти. Действия должностного лица государственной гражданской службы по выполнению административно-хозяйственных функций мало чем отличаются от функций единоличного исполнительного органа управления юридического лица (организации), не имеющего никакого отношения к органам власти.

Следует отметить поглощение категории должностных лиц, компетенция которых предусмотрена гл. 23 КоАП РФ, понятием должностного лица, данным в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. Однако, по нашему мнению, это не является ошибкой законодателя или каким-либо противоречием в административно-деликтном законодательстве. Одно и то же долж-

ностное лицо в силу множественности публично-правовых отношений может выступать в каждом конкретном случае и должностным лицом юрисдикционного органа, преследующего правонарушителя, и делинквентом. Например, осуществляя властные полномочия, должностное лицо может допускать нарушение процессуального (процедурного) характера, состав которого предусмотрен ст. 19.1 «Самоуправство» КоАП РФ.

Государственные служащие, являющиеся субъектом в административно-правовых отношениях, наделены государственно-властными полномочиями по осуществлению управленческих функций. В зависимости от фактических обстоятельств, с наличием которых правовые нормы связывают возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений, а также от реализации сторонами правоотношений своих прав и обязанностей могут иметь место административно-правовые деликты как с управляемой стороны, так и с управляющей стороны. Однако действующим законодательством предусмотрены в основном, виды административных правонарушений, допускаемых в различных сферах государственного управления управляемой стороной (на этом принципе построена Особенная часть КоАП РФ), что и позволяет нам заявить о фикции в действующем законодательстве административной ответственности государственных служащих.

Исследование КоАП РФ на предмет наличия видов административно-правовых нарушений, за которые предусмотрена административная ответственность государственного гражданского служащего, позволяет отметить ущербность федерального кодифицированного закона. Предусмотренная в статьях Особенной части (в гл. 6—10, 13, 14) административная ответственность должностных лиц, к каковым законом причислена и часть персонала государственной гражданской службы, на самом деле предусматривает ответственность тех должностных лиц, которые исполняют организационно-распорядительные и хозяйственные функции в различных государственных органах (за исключением административно-правовых деликтов, допускаемых в имущественных отношениях: распоряжение государственной собственностью и заключение государственных контрактов). Однако нас интересует совсем иная административная ответственность государственных гражданских служащих, в том числе обладающих статусом должностного лица.

Для лучшего понимания авторского подхода к анализу норм КоАП РФ на предмет наличия деликтов, связанных с реализацией государственными гражданскими служащими управленческих функций, рассмотрим на рисунке, на котором схематично изображены варианты их поведения.

Варианты реализации управленческих функций государственным гражданским служащим

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

Как видно из рисунка, имеется пять различных вариантов реализации государственным служащим управленческой функции, и только один будет соответствовать правомерной реализации цели и задач государственного управления. В остальных случаях имеет место, по нашему мнению, административно-правовой деликт. Не будем останавливаться на бездействии, оно всегда является неправомерным. В административно-правовых отношениях административный орган и его должностные лица всегда должны реагировать на события и акты, а не бездействовать. Варианты деликтного поведения, как нам представляется, не требуют пояснений.

Таким образом, для осуществления анализа Особенной части КоАП РФ имеем следующие варианты деликтного поведения гражданского служащего (должностного лица):

— бездействие;

— действие с нарушением материальных и процессуальных норм права;

— действие с нарушением материальных норм права, но без нарушения процессуальных норм права;

— действие без нарушения материальных норм права, но с нарушением процессуальных норм права.

Глава 19 Особенной части КоАП РФ, которая, по нашему мнению, должна была содержать универсальные виды административно-правовых деликтов государственных гражданских служащих (в т. ч. и со специальным статусом — должностного лица), неправомерно реализующих управленческое воздействие на субъекты управления, реально из всех видов деликтов, относимых к правонарушениям против порядка управления, содержит только виды правонарушений, допускаемых управляемыми субъектами. Исключение составляет статья 19.1. «Самоуправство», которая в практическом применении работает только в отношении управляемых субъектов.

В проведенном А. В. Чуевым диссертационном исследовании ответственности государственных гражданских служащих также отмечена «избранность» применения мер административной ответственности к чиновникам[9].

Считаем, что нет необходимости рассматривать деликты, объединенные гл. 5 КоАП РФ, так как большинство правонарушений, рассматриваемых в данной главе, связано с нарушением избирательных прав граждан в результате противоправных деяний должностных лиц (гражданских служащих), на которых возложены обязанности по соблюдению и обеспечению прав граждан федеральными законами Российской Федерации, а также противоправные действия в период проведения выборных кампаний[10]. Редкие деликты данной главы, связанные с правонарушениями в сфере трудовых, семейных отношений и касающиеся защиты информации о гражданах, собранных в рамках кредитных историй, не скроют основную идею законодателя — защитить активные и пассивные конституционные права граждан. Деликты в указанной сфере, по нашему мнению, малочисленны в реальной жизни, несмотря на их большое разнообразие и детальную регламентацию в Кодексе. Данный факт имеет свое объективное объяснение: конкурирующие политические партии, наблюдатели, пристальное внимание уполномоченных органов, международного сообщества, а также установленная законами периодичность избирательных кампаний — все это не позволяет указанным деликтам приобрести массовый характер, в отличие от правонарушений в иных управляемых сферах.

Нормы об ответственности гражданских служащих, в т. ч. обладающих специальным статусом должностного лица, по нашему мнению, реализованы в ст. 19.1 «Самоуправство» КоАП РФ, являющейся универсальной для множества отраслей управления, в которых управленческие решения и иные действия осуществлялись в нарушение установленного законом порядка.

В отличие от большинства норм, предусматривающих административную ответственность управляемых субъектов: граждан, юридических лиц, лиц, приравненных Кодексом к должностным лицам, к ответственности за самоуправство могут быть привлечены и должностные лица органов управления и контроля различных уровней власти, т. е. государственные гражданские служащие. По крайней мере, такая возможность предоставляется формулировкой ст. 19.1. КоАП РФ:

«Самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам, — влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц — от трехсот до пятисот рублей»[11].

При анализе диспозиции административной нормы об ответственности

за самоуправство, бесспорно, усматриваются основные элементы объективной и субъективной стороны (объективная — действие, т. е. осуществление действительных или предполагаемых прав в нарушение установленного законом порядка их реализации, субъективная — наличие вины в форме прямого или косвенного умысла).

Случаи применения норм ответственности за самоуправство к должностным лицам государственных органов управления и контроля крайне редки. Тем не менее, попытки привлечения к административной ответственности должностных лиц органов управления и контроля имеют место. По крайней мере, сторона, испытавшая на себе неправомерность действий должностного лица, заявляла о наличии в действиях данного лица состава административного правонарушения, квалифицируемого как самоуправство (озвучено требование предпринимателя о привлечении Инспекции к административной ответственности по ст. 19.1 КоАП РФ)[12].

Проблемы с применением ст. 19.1 КоАП РФ, на наш взгляд, связаны с тем, что правонарушения с указанным в статье составом административно-правового деликта составляют компетенцию мирового судьи (не применяется порядок административного расследования)[13] и подлежат рассмотрению после возбуждения дела об административном правонарушении, а процедура возбуждения считается завершенной с момента составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении[14].

Статья 14.25 КоАП РФ содержит специальную норму о привлечении к ответственности должностного лица, отказавшего в предоставлении информации из государственного реестра юридических лиц и реестра индивидуальных предпринимателей. Поскольку функции по регистрации субъектов предпринимательской деятельности и ведения государственного реестра возложены на налоговые органы, то ответственность за данное правонарушение несут должностные лица именно налоговых органов.

Статья 14.25. КоАП РФ содержит норму об административной ответственности должностного лица (должностного лица налогового органа) не только за отказ в предоставлении сведений, но и за иное нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — за несвоевременное или неточное внесение записей о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц или об индивидуальном предпринимателе в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей.

По нашему мнению, любое должностное лицо государственной гражданской службы может быть привлечено к административной ответственности по ст. 17.4 КоАП РФ «Непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи». Указанное правонарушение, можно сказать, является вторичным деликтом. Т. е. после того, как в ходе судебного разбирательства будет установлена неправомерность каких-либо действий должностного лица гражданской службы, суд может вынести частное определение, предписывающее должностному лицу устранить допущенные нарушения законности, и уже неисполнение судебных предписаний наказывается по ст. 17.4 КоАП РФ. Частное определение, направленное судом должностному лицу, подлежит обязательному исполнению.

Теоретически любое должностное лицо государственной гражданской службы (а также и просто гражданский служащий) может быть привлечено к административной ответственности по ст. 17.9 КоАП РФ, если оно участвует при производстве по делу об административном правонарушении в качестве свидетеля, специалиста или эксперта и дает заведомо ложные показания свидетеля, пояснения специалиста, заключение эксперта. Объективная сторона административного правонарушения характеризуется действием, так как указанные участники процесса только своим действием могут ввести в заблуждение судью, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и тем самым негативно повлиять на решение по делу.

Следующим видом административного правонарушения, за которое должностное лицо любого государственного органа, осуществляющего контрольно-надзорные функции в народно-хозяйственной сфере, может быть привлечено к административной ответственности, является самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект. Ответственность за данный деликт установлена ст. 20.17 КоАП РФ. В качестве охраняемого объекта может выступать предприятие (или отдельные его объекты), относящееся к ОПК (ВПК), атомной промышленности, стратегические объекты, составляю-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

щие имущество, подлежащее налоговому контролю (проверке) налогоплательщика (налогового агента).

Уполномоченными лицами на рассмотрение дел об административных правонарушениях, перечисленных нами выше, являются:

— судьи — ст. 5.39, ч. 2. 14.25, 17.4, 17.9, 19.1 КоАП РФ[15];

— начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) милиции, их заместители; начальники линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, их заместители — ст. 20.17 КоАП РФ[16].

С сожалением приходится констатировать тот факт, что в настоящее время в КоАП РФ отсутствует полноценный самостоятельный институт административной ответственности гражданских служащих, и нормативное регулирование в этой важной области носит бессистемный и неполный характер.

В таблицу нами сведены административно-правовые деликты, при совершении которых должностные лица государственных органов, в том числе органов управления и контроля, могут нести административную ответственность по КоАП РФ, но не в связи с принадлежностью к гражданской службе с присущей только ей государственными функциями, а наравне с иными должностными лицами, совершающими аналогичные правонарушения.

Таблица

№ п.п.	Глава особенной части КоАП РФ	Статьи, предусматривающие ответственность гражданских служащих в статусе должностных лиц
1	Глава 6.	6.3, 6.4
2	Глава 7.	7.12, 7.13, 7.16, 7.17, 7.19, 7.20, 7.24, 7.29 — 7.32
3	Глава 8.	8.1, 8.5, 8.12, 8.14, 8.15, 8.23
4	Глава 9.	9.7, 9.10, 9.16
5	Глава 10.	10.2, 10.7, 10.8
6	Глава 13.	13.11, 13.14, 13.16, 13.19, 13.20
7	Глава 14.	14.9, 14.25
8	Глава 15.	15.14, 15.15, 15.34
9	Глава 17.	17.1 — 17.9
10	Глава 18	18.9
11	Глава 19	19.1, 19.2, 19.4 — 19.10, 19.14, 19.18 — 19.22, 19.25, ч. 2 ст. 19.27
12	Глава 20	ч. 2 ст. 20.3 — 20.7, ч. 1 ст. 20.8, 20.10, ч. 2 ст. 20.12, 20.14, 20.15, ч. 2, 4 ст. 20.16, 20.23, 20.24, ч. 1, 3, 4 ст. 20.27, 20.29
13	Глава 21	21.1 — 21.3, ч. 2—3 ст. 21.4

Примечания

[1] См., напр.: ст. 3.11 КоАП РФ о дисквалификации гражданских служащих

[2] *Бабелюк Е. Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2005. — С. 131.

[3] Там же. — С. 142.

[4] *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 119.

[5] Там же. — С. 118.

[6] *Козбаненко В. А.* Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: теоретико-административные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2003. — С. 271.

[7] См. ст. 2.4 КоАП РФ.

[8] См.: ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // ГАРАНТ-ЭКСПЕРТ 2010 : ГАРАНТ-Максимум. Вся Россия / НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС». Версия от 12.03.2011

[9] См.: *Чуев А. В.* Ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 98—133.

[10] См.: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ; Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ; Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ; Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ; Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ; Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // ГАРАНТ-ЭКСПЕРТ 2010 : ГАРАНТ-Максимум. Вся Россия / НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС». Версия от 12.03.2011.
[11] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // ГАРАНТ-ЭКСПЕРТ 2010 : ГАРАНТ-Максимум. Вся Россия / НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС». Версия от 12.03.2011.
[12] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 31 мая 2007 г. № А56-38492/2006. // ГАРАНТ-ЭКСПЕРТ 2010 : ГАРАНТ-Максимум. Вся Россия / НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС». Версия от 12.03.2011.
[13] См.: ст. 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ; статьи 22.1., 23.1. КоАП РФ. // ГАРАНТ-ЭКСПЕРТ 2010 : ГАРАНТ-Максимум. Вся Россия / НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС». Версия от 12.03.2011.
[14] См. ч. 4 ст. 28.1. КоАП РФ.
[15] См. ст. 23.1. КоАП РФ.
[16] См. ст. 23.3. КоАП РФ.

КИЗИЛОВ Вячеслав Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права НОУ ВПО «Омский юридический институт». E-mail: attorney1961@mail.ru

KIZILOV Vyacheslav Vladimirovich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Chair of Constitutional and Administrative Law, Non-State Educational Institution of Higher Professional Education (NOU VPO) Omsk Law Institute. E-mail: attorney1961@mail.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 342. 9. 03 (470+571)
ББК Х401.041(2Рос-14)

О. О. Томилин

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

O. O. Tomilin

TO THE QUESTION ABOUT THE CONTENT OF THE LAWS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ABOUT ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY (ON AN EXAMPLE OF PRIVOLZHSKY FEDERAL DISTRICT)

В статье проведен анализ законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности (на примере Приволжского федерального округа), рассмотрены отрасли законодательства субъектов Российской Федерации, охраняемые мерами административной ответственности.

Ключевые слова: *система законодательства, структура законодательства, отрасль законодательства, законодательство субъектов Российской Федерации, административная ответственность, административное правонарушение.*

In article the analysis of laws of subjects of the Russian Federation about administrative responsibility (on an example of Privolzhsky federal district), the branches of the legislation of subjects of the Russian Federation protected by measures of administrative responsibility are considered

Key words: *system of legislation, structure of legislation, branch of legislation, legislation of subjects of the Russian Federation, administrative responsibility, administrative offense.*

Законодательство Российской Федерации об административной ответственности представляет собой совокупность нормативных правовых актов, образующих две относительно самостоятельные системы — федеральное законодательство об административной ответственности, состоящее из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), и законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Каждая из них имеет собственные предметы регулирования, определяемые в соответствии со ст. 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ[1]. Общее представление о содержании федерального законодательства об административной ответственности можно составить на основе анализа названий глав КоАП РФ. Для определения содержания законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности необходимо более обстоятельно изучить законы, которые устанавливают ответственность за совершение административных правонарушений на территории соответствующего субъекта Федерации. При этом следует иметь в виду, что конкретные положения того или иного регионального закона об административной ответственности самым непосредственным образом определяются отраслевой структурой законодательства субъекта Российской Федерации, формируемой согласно ст. 71 и 72 Конституции России[2].

Субъекты Российской Федерации осуществляют правовое регулирование в области государственного строительства (конституционное законодательство); по вопросам общественной безопасности и общественного порядка, государствен-

ной службы, защиты населения от стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций (административное законодательство); в сфере охраны и использования природных ресурсов (лесное, водное, земельное, о недрах), труда и социальной защиты населения (трудовое и социальное законодательство), жилищной сфере (жилищное законодательство), а также брачно-семейных отношений (семейное законодательство). Исследователями отмечается по этому поводу, что данный перечень не полный и не совсем точный[3]. Практика регионального правотворчества подтверждает данное мнение — в настоящее время в субъектах Федерации принимаются нормативные правовые акты, прежде всего законы, которые имеют комплексный характер — о противодействии коррупции, об охране здоровья детей и их физического, интеллектуального, психического, духовного, нравственного развития и т. д.

Изменения претерпевает и законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности, что связано как с принятием КоАП РФ, так и с многочисленными вносимыми в него изменениями. Обусловлено это тем, что базовым принципом, в соответствии с которым осуществляется законотворчество субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности, является соответствие законов субъектов нормам КоАП РФ. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности происходит, главным образом, за счет появления новых составов административных правонарушений. Причина видится в том, что постоянно увеличивающийся и усложняющийся массив нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации все острее нуждается в механизме обеспечения их соблюдения и исполнения. По сути, единственным способом обеспечения эффективности регионального законодательства, а то и вообще его действенности, выступает административная ответственность. Не следует забывать и о нормативных правовых актах, принимаемых органами местного самоуправления, которые также нуждаются в средствах, обеспечивающих их исполнение. Именно поэтому нельзя согласиться с мнением исследователей, что субъекты Федерации не вправе осуществлять правовое регулирование в области административной ответственности, хотя данная позиция не лишена определенной логики[4].

Анализ законодательства субъектов, входящих в Приволжский федеральный округ, позволил определить отрасли регионального законодательства, которые охраняются мерами административной ответственности. Прежде всего, это конституционное законодательство субъектов Российской Федерации, которое можно условно разделить на две группы актов — определяющих систему публичной власти субъекта Федерации и порядок ее функционирования, а также регламентирующих отдельные аспекты правового статуса личности. Административная ответственность устанавливается за неисполнение актов органов государственной власти и местного самоуправления (Башкирия, Мордовия, Удмуртия, Оренбургская область), воспрепятствование деятельности должностных лиц либо невыполнение их законных требований — депутатов, уполномоченных по правам человека, представителей контролирующих органов субъекта Российской Федерации (Башкирия, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Пермский край, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области), незаконное использование официальной символики субъекта Федерации либо надругательство над государственными символами (Башкирия, Марий Эл, Татарстан, Удмуртия, Чувашия, Пермский край, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области), незаконное присвоение и ношение наград (Башкирия, Марий Эл, Татарстан, Удмуртия, Чувашия) и т. д.

В законодательстве рассматриваемых субъектов административная ответственность предусмотрена за совершение правонарушений, посягающих на права человека и гражданина. К ним можно отнести нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (республики Башкортостан, Татарстан, Пермский край, Нижегородская область), дебоширство (Мордовия, Чувашия, Кировская и Пензенская области), нарушение законодательства о языках (республики Башкортостан и Татарстан), нарушения правил профилактики туберкулеза, социальной адаптации лиц, отбывавших уголовные наказания (Башкортостан), порядка оказания медицинских услуг (Удмуртская Республика), прав инвалидов (Башкортостан, Самарская область), нарушение порядка принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях (Башкортостан, Кировская и Ульяновская области). Думается, что разновидно-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

стью нарушения прав личности являются и различного рода посягательства на физическое и психическое здоровье детей, административная ответственность за совершение которых предусмотрена во всех субъектах Российской Федерации. В законах об административной ответственности Республики Мордовия и Саратовской области подобные деяния выделены в качестве отдельных глав, в остальных же субъектах включены в главы с иными правонарушениями, посягающими на права личности.

Особо следует остановиться на нарушениях порядка управления, пользования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью, за которые законами республик Башкортостан, Марий Эл, Татарстан, Чувашской Республики, Кировской, Саратовской областей устанавливается административная ответственность. С учетом положений ст. 71 Конституции России нельзя говорить о том, что в данном случае ответственность наступает за нарушение норм гражданского законодательства. Подобные административные правонарушения следует отнести к нарушениям норм конституционного и муниципального законодательства, определяющих порядок управления, пользования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью, так как в юридических составах правонарушений не упомянута частная собственность, а субъектами административной ответственности чаще всего выступают должностные и юридические лица.

Объектами охраны в соответствии с положениями законов субъектов Российской Федерации выступают установленный порядок управления, общественный порядок, безопасность и нравственность. Данные нормативные правовые акты входят в состав административного законодательства соответствующего субъекта Федерации. В некоторых субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, регламентирующие отношения в этих областях, — это Закон Республики Башкортостан от 22 апреля 1997 года № 88-з «О домашних животных»[5], Закон Республики Татарстан от 12 января 2010 года № 3-ЗРТ «О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время»[6]. Административная ответственность наступает за такие деяния, как «нарушение тишины в ночное время», «нарушение правил содержания домашних животных», «приставание к гражданам с целью попрошайничества, гадания, навязывания услуг», «купание в запрещенных местах».

Во всех субъектах Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, предусмотрена административная ответственность за такое правонарушение, как «нарушение правил благоустройства». Нормы законов, устанавливающие ответственность за подобные нарушения, носят отсылочный характер и, как правило, не содержат конкретных признаков этого правонарушения. Обусловлено это тем, что сами правила благоустройства утверждаются представительными органами местного самоуправления конкретного муниципального образования и весьма объемны. Поэтому региональный законодатель в некоторых случаях ограничивается лишь самыми общими формулировками типа «нарушение правил благоустройства, чистоты и порядка» (ст. 13 Закона Республики Мордовия от 12 июля 2002 года № 25-З «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия»[7]), а в других субъектах Российской Федерации составы правонарушений в этой сфере конкретизированы (например, глава 3 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях от 20 мая 2003 года № 34-З содержит 32 состава административных правонарушений[8]).

В ряде субъектов Федерации административная ответственность устанавливается за изготовление с целью сбыта, сбыт, приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки, производство и реализацию аппаратов для их выработки, а также содержание притонов для распития спиртных напитков (республики Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Чувашская Республика, Кировская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Саратовская области). Исследователи видят в этом одно из проявлений профилактической направленности региональных законов об административной ответственности[9]. С учетом проводимых в стране мероприятий по ограничению торговли спиртными напитками можно прогнозировать увеличение числа подобного рода правонарушений, в связи с чем будет происходить дальнейшее развитие регионального законодательства, регламентирующего отношения в данной области.

Важнейшее направление правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации — это регулирование финансовой деятельности. Однако анализ регионального законодательства приводит к выводу, что мерами административной ответственности в данной сфере

охраняются лишь бюджетные отношения. Административными правонарушениями признаются «нецелевое использование бюджетных средств», «нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе», «нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами» (Башкирия, Марий Эл, Татарстан, Чувашия, Нижегородская, Самарская, Ульяновская области).

Административная ответственность устанавливается также за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, т. е. за нарушения лесного, водного, земельного, горного законодательства. Надо сказать, что эта составляющая законодательства субъектов Российской Федерации слабо развита, а отдельные составы административных правонарушений в данной сфере обусловлены в первую очередь природными условиями конкретного региона. Административная ответственность предусмотрена чаще всего за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений (Башкирия, Татарстан, Чувашия, Пермский край, Нижегородская, Оренбургская, Саратовская, Ульяновская области) и нарушение порядка пользования участками недр местного значения (Республика Башкортостан, Нижегородская и Самарская области). Следует отметить, что наиболее полно разнообразные нарушения в области охраны окружающей среды представлены в Кодексе Нижегородской области об административных правонарушениях, в гл. 5 которого предусматривается ответственность, к примеру, за такие деяния, как «нарушение ограничений и запретов на использование объектов животного мира», «поджог сухостоя» и т. д. Думается, что этот опыт может быть заимствован и другими субъектами Российской Федерации.

Значительное число норм региональных законов об административной ответственности посвящено хозяйственной деятельности. Здесь можно выделить нарушения на транспорте, в области градостроительства, сельского хозяйства, торговли и предпринимательства. Наиболее типичны нарушения порядка организации уличной (розничной) торговли, в сфере архитектуры и градостроительной деятельности (нарушение правил застройки городских и сельских населенных пунктов, размещения коммуникаций, наружного освещения, малых архитектурных форм и т. д.), транспортного обслуживания населения (самовольное изменение маршрута движения транспорта общего пользования, осуществление перевозок без заключения договора и маршрутной карты и т. д.). Административная ответственность за подобные правонарушения предусмотрена в законодательстве Башкортостана, Марий Эл, Мордовии, Татарстана, Чувашии, Удмуртии, Пермского края, Кировской, Нижегородской, Оренбургской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Ульяновской областей.

Таким образом, проведенное исследование региональных законов об административной ответственности позволило сделать некоторые выводы. Во-первых, эти законы являются неотъемлемой частью административного законодательства соответствующего субъекта Российской Федерации, обеспечивая эффективность действия законодательства субъекта Федерации в целом. Во-вторых, установление административной ответственности на региональном уровне обусловлено существующей моделью разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а содержание законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности непосредственно зависит от содержания отраслевого законодательства конкретного субъекта Федерации, отражая его региональную специфику. В-третьих, в региональных законах отсутствуют нормы об ответственности за нарушения жилищного, семейного, трудового законодательства. Объяснение этому видится в том, что в настоящее время эти отрасли законодательства субъектов Российской Федерации практически не сформированы.

Примечания

[1] Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.
[2] Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.
[3] *Дудко И. Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2004. — С. 255.
[4] *Рогачева (Захарова) О. С.* Разграничение предметов ведения и полномочий как условие эффективности норм об административной ответственности // Административное право и процесс. — 2010. — № 6. — С. 31.
[5] Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. — 1997. — № 12. — Ст. 777.

[6] Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2010. — № 1—2. — Ст. 3.
[7] Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. — 2003. — № 18—19. — Ст. 608.
[8] Нижегородские новости. — 2003. — 28 мая. — № 93.
[9] *Масленников М. Я.* Предупредительно-профилактические аспекты региональных законов об административной ответственности // Государство и право. — 2008. — № 1. — С. 32.

ТОМИЛИН Олег Олегович, канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного и административного права ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н. П. Огарева». E-mail: oo-tomilin@yandex.ru

TOMILIN Oleg Olegovich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Chair of State and Administrative Law, Federal State Budget-Funded Educational Institution of Higher Professional Education "Mordovia State University (FGBOU VPO MGU) named after N. P. Ogarev.
E-mail: oo-tomilin@yandex.ru

УДК 342.9(73)
ББК Х401.031.2(7США)

Д. Т. Караманукян

НЕЗАВИСИМЫЕ АГЕНТСТВА КАК ЗВЕНО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ США

D. T. Karamanukyan

INDEPENDENT AGENCIES AS A KEY ELEMENT OF THE US ADMINISTRATIVE JUSTICE

В статье автор акцентирует внимание на американской модели административной юстиции, изучая специфические черты ее главенствующего звена — независимых агентств.

Ключевые слова: *административная юстиция США, административный квазисудебный процесс, административное право США, административные агентства.*

In this article the Author focuses on the American model of administrative justice, studying specific features of its predominating component — independent agencies.

Keywords: *administrative justice of the USA, administrative quasi-judicial process, administrative law of the USA, administrative agencies.*

В течение последнего десятилетия весьма активно и плодотворно происходит доктринальное обсуждение основных проблем совершенствования и даже реформирования основ процессуального права Российской Федерации. Если проанализировать российское процессуальное законодательство, то можно безошибочно утверждать, что в стадии существенных структурных обновлений находятся почти все отрасли российского процессуального права. И лишь административное процессуальное право, в частности административная юстиция, осталось неизменным[1].

Мировой опыт показывает, что для успешного завершения правовых реформ необходимы тщательно продуманная концепция будущей системы и соблюдение последовательности в проведении преобразований. Для достижения вышеуказанного целесообразно исследовать не только проблемы создания административной юстиции в России, но и провести детальный анализ функционирования данного института в зарубежных странах с учетом национальных особенностей каждого отдельного государства.

Среди научных трудов отечественных исследователей об административной юстиции в различных странах[2] центральное место занимают европейские модели, при этом достаточно редко предметом изучения выступает административная юстиция США[3].

Вместе с тем, определение правового положения независимых административных агентств как центрального звена административной системы США является целесообразным для формирования научного представления о специфике американского административно-правового регулирования отношений в современных условиях.

Основной закон США основан на принципе разделения властей, согласно которому гражданам страны могут быть гарантированы основные элементы демократизма только при наличии подобной системы функционирования государственного механизма[4]. Авторы Конституции США были убеждены в том, что нахождение всей полноты власти в руках одного человека или органа приводит к тирании, а это противоречит принципам и основам американской государственности, учитывая то обстоятельство, что принципы формирования США обусловлены договорной теорией происхождения государства. Разделение властей как по вертикали (федерация, штаты, локальные власти), так и по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная) обеспечивает свободу и либеральность. В этой связи был принят неоспоримый принцип, что ни один представитель государственной власти не должен иметь абсолютную власть.

Положение Конституции США об учреждении принципа разделения властей действительно выступало новшеством в

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

организации системы государственных органов, однако далее не были определены ни способы реализации государственной власти, ни способы создания административных органов[5].

В течение всего «федеративного периода»[6] Конгресс разрабатывал новые эффективные способы воплощения в жизнь положений Конституции США. И, несмотря на то, что в Основном законе был существенный пробел — отсутствие положений о правительстве, административных агентствах и их полномочиях, — в нем все же были изложены основные принципы функционирования государства (республиканская форма правления, ограниченная государственная власть, одна из главных обязанностей государства — защита прав граждан). Благодаря декларативному характеру норм Конституции США на протяжении долгого периода времени вышеназванные пробелы были восполнены президентом и Конгрессом путем создания вспомогательных органов государственной власти — административных агентств.

В соответствии с американской правовой доктриной[7] различают две категории административных агентств: исполнительные и независимые.

Во главе агентств исполнительной власти стоят высокого ранга должностные лица (министры), которые назначаются и несут ответственность перед президентом страны, что в полной мере соответствует Конституции США[8].

В отличие от исполнительных, независимые агентства (англ. Independent Agencies) в соответствии с теорией административного права США представляют собой агентства, созданные Конгрессом для регулирования различных сфер общественных отношений, обладающие широкими полномочиями как в исполнительной ветви власти, так и законодательной, и судебной[9].

Именно второй вид вызывает научный интерес, так как может сложиться впечатление, что правовая природа независимых административных агентств противоречит основным положениям Конституции США в трех аспектах.

Во-первых, Конгрессом были созданы агентства, не подчиняющиеся президенту страны. Такие агентства называются независимыми, или регулятивными агентствами. По представлению многих специалистов[10], юридическая природа и полномочия независимых агентств противоречат принципу разделения властей, закрепленному Конституцией, так как Конгресс фактически создает агентства, выполняющие функции исполнительной власти страны, что входит в компетенцию Президента США.

Во-вторых, в правотворческом процессе Конгресс нередко делегирует широкие регулятивные полномочия административным агентствам по имплементации федеральных актов и восполнению всевозможных пробелов, обнаруживающихся при их исполнении. Достаточно часто встречаются ситуации, когда Конгресс, не приходя к общему консенсусу по определенному вопросу, оставляет на усмотрение агентств порядок его решения. Это означает, что Конгресс, выступая в качестве основного правотворческого органа, передает право на издание актов по регулированию различных вопросов административным органам.

В-третьих, административные агентства обладают полномочиями всех трех ветвей власти. К примеру, Комиссия по ценным бумагам и биржам устанавливает основные правовые нормы по надзору и регулированию американского рынка ценных бумаг, претворяет в жизнь принципы раскрытия информации эмитентами при открытой подписке на ценные бумаги. В случае нарушения установленных правил участниками биржевых отношений приостанавливает действие лицензий участника на брокерскую деятельность, инициирует судебное разбирательство и налагает штраф[11].

Для более глубокого понимания юридической природы данного вида административного учреждения необходимо выделить и кратко охарактеризовать его основные специфические черты, среди которых главенствующая заключается в ограниченном праве президента на отрешение от должности глав таких агентств. В отличие от глав исполнительных агентств, которые назначаются и освобождаются от должности по единоличному решению президента, президент вправе увольнять высших должностных лиц независимых агентств лишь при наличии «достаточных оснований» (англ. «for cause»).

В этом состоит главный пробел национального административного законодательства США, а именно в отсутствии легального или аутентичного толкования расширительного характера. Одна группа специалистов утверждает, что данное ограничение гарантирует качественный процесс выполнения агентствами установленных задач без политического влияния других государственных структур при смене власти[12]. Другая группа, наоборот, полагает, что данное положение наделяет президента достаточными правовыми

средствами для контроля над деятельностью независимых агентств, что, следовательно, ставит эти агентства под руководство президента в соответствии с Конституцией.

Существуют и другие институциональные особенности независимых агентств, отличающие их от других агентств. Как и главы исполнительных агентств, должностные лица независимых агентств назначаются президентом с согласия Конгресса. Однако срок их полномочий превышает четырехлетний срок правления президента, что преуменьшает не только влияние президента на их деятельность, но и гарантирует определенный иммунитет от всевозможных политических изменений в стране в период после президентских выборов.

Сравнивая независимые агентства США с органами власти Российской Федерации, можно прийти к выводу о том, что самым схожим примером по статусу будет Счетная палата России. Счетная палата Российской Федерации выступает постоянно действующим органом финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием по представлению Президента Российской Федерации. Аналогичный порядок формирования характерен и для независимых агентств США. Однако последние обладают полномочиями всех трех ветвей власти и доктринально не признаются парламентским органом, что нельзя сказать о Счетной палате.

Немаловажным также является требование о двухпартийной структуре независимого агентства, в соответствии с которым президент вправе назначать лишь половину членов агентства, имеющих одинаковую политическую принадлежность. Оставшаяся часть сотрудников представляют интересы других политических партий.

Хотя с правовой точки зрения независимые агентства в определенной мере свободны от политического контроля (как уже было сказано выше), проведенный правовой анализ свидетельствует об их аналогичности с агентствами исполнительной власти, их статус в качестве действительно независимых преувеличен. Ценз президента «достаточные основания» при освобождении глав независимого агентства не является серьезным препятствием для эффективной реализации президентом всего объема своих полномочий. В качестве доказательства необходимо акцентировать внимание на следующем обстоятельстве. Официальное руководство агентством осуществляется, как уже было сказано, коллегиально в составе 5—7 высших должностных лиц, преимущественная часть которых назначается президентом. Это означает, что фактически в независимости от воли Конгресса и других членов агентства решение принимается в соответствии с политическими мировоззрениями президента.

Подводя итог вышесказанному, можно прийти к умозаключению, что президент и Конгресс имеют равные полномочия в сфере деятельности административных агентств США, как независимых, так и исполнительных. Однако на практике во взаимоотношениях исполнительной власти штатов с независимыми агентствами в большей степени отражены автономность и отсутствие иерархичности, нежели при отношении с исполнительными административными учреждениями. Например, Бюро менеджмента и бюджета при составлении ежегодного бюджета независимых агентств, как правило, всегда руководствуется рекомендациями конгресса с учетом заключений самих агентств. Более того, историко-правовое исследование показывает на протяжении последних семидесяти лет несущественное вмешательство президентов в дела независимых агентств во избежание политического конфликта с Конгрессом.

Таким образом, результаты исследования правового статуса независимых агентств США представляют возможным формирование научно-правового подхода к проведению необходимых реформ в отечественном административном праве. Однако следует отметить, что для результативного внедрения той или иной модели административной юстиции на российскую почву нужно учитывать основные национальные особенности нашей страны, нашей правовой системы. Нельзя допустить ошибки прошлого, когда реструктуризация различных сфер государственной деятельности происходила путем прямой трансформации норм зарубежных законодательств во внутригосударственное право без адаптации.

Примечания

[1] *Старилов Ю. Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. — 2004. — № 6. — С. 6—10.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

[2] *Кривельская О. В.* Административная юстиция в Федеративной Республике Германии : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 181 ; *Альхименко А. В.* Административная юстиция в западно-европейских странах и в России (Сравнительно-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 187 ; *Сажина В. В.* Административная юстиция Великобритании : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1984. — С. 197.
[3] Последние системные исследования американской модели административной юстиции проводились Г. И. Никеровым в 1977 г. См., напр.: *Никеров Г. И.* Административное право США. — М. : Наука, 1977. — С. 198; *Никеров Г. И.* Административно-процессуальное право США // Государство и право. — 1997. — № 12. — С. 102—106 ; *Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция США // Государство и право. — 1993. — № 3. — С. 141—145.
[4] Принцип разделения властей отражен в статьях I, II и III Конституции США.
[5] В американском административном праве административные органы и учреждения независимо от конкретной формы организации называются агентствами.
[6] Так называется период 1776—1801 гг. в теории американского административного права.
[7] *Calabresi S. G., Rhodes K. H.* The structural constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary. — Harvard : Law Review, 1992. — P. 1153.
[8] В соответствии с разделом 1 статьи 2 Конституции США исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов Америки. Для реализации своей власти Президент вправе создать органы и учреждения, несущие ответственность за свою деятельность перед ним.
[9] В силу того, что агентства данной категории обладают определенной долей независимости при выполнении своих функций (кадровая независимость, финансовая автономия, невмешательство в дела агентства органов исполнительной власти), в американской правовой доктрине применительно к ним употребляется термин «независимое агентство». Было бы юридически корректнее использовать термин «агентства, независимые от исполнительной власти», однако, учитывая специфику изучения зарубежного законодательства, далее в статье будет использовано именно понятие «независимые агентства».
[10] См. *Swire P. P.* Incorporation of Independent Agencies into the executive branch № 94 Yale Law Review, 1985. — P. 1766; *Gellhorn E., Levin R. M.* Administrative law and process, St. Paul. — 4 ed. — 1997. — P. 9—10; *Pierce R., Shapiro S. A., Verkuil P. R.* Administrative law and process, third edition. — Foundation Press, 1999. — P. 92—96.
[11] *Gellhorn E., Levin R. M.* Cit. opus.
[12] *Verkuil P. R.* The purposes and limits of independent agencies // Duke Law Journal. — 1988. — P. 260.

КАРАМАНУКЯН Давид Тониевич, и. о. заведующего кафедрой теории и истории государства и права НОУ ВПО «Омский юридический институт». E-mail: davo_lawyer@mail.ru

KARAMANUKIAN David Tonievich, Acting Head of the Chair “Theory and History of State and Law”, Non-State Educational Institution of Higher Professional Education (NOU VPO) Omsk Law Institute. E-mail: davo_lawyer@mail.ru

УДК 342.95 + 393:342.92
ББК Х401.041 +Х408.142.1

Е. В. Миллеров

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННОЕ ЗАХОРОНЕНИЕ ТЕЛ УМЕРШИХ

E. V. Millerov

ABOUT SOME ASPECTS OF OPTIMIZATION OF THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE ILLEGAL BURIAL PLACE OF BODIES DIED

В статье рассматривается нормативно-правовое регулирование расположения мест захоронения умерших, вопросы административной ответственности за незаконное погребение умерших вне специально отведенных для этого мест (кладбищ), совершаемых физическими лицами, предлагаются пути оптимизации административной ответственности в данной сфере.

Ключевые слова: *погребение, похоронное дело, места погребения, санитарные правила, законодательство об административных правонарушениях, административная ответственность физических лиц.*

In clause нормативно-legal regulation of an arrangement of places of a burial place died, questions of the administrative responsibility for illegal burial died outside of the places (cemeteries) specially allocated for it made by physical persons is considered, ways of optimization of the administrative responsibility to the given sphere are offered.

Keywords: *burial, funeral business, places of burial, sanitary rules, the legislation on administrative offences, the administrative responsibility of physical persons.*

Правила захоронения умерших регламентируются широким спектром нормативно-правовой базы, которая включает в себя федеральный, региональный и местный уровни. Основным законодательным актом, регулирующим данную сферу, является Федеральный закон РФ «О погребении и похоронном деле»[1]. Согласно ст. 3 данного закона погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Погребение осуществляется в специально отведенных для этого местах. В ст. 4 Закона указано, что местами погребения являются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших (пеплом после сожжения тел (останков) умерших, далее — прах), крематориями для предания тел (останков) умерших огню, а также иными зданиями и сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших.

На основании ФЗ РФ «О погребении и похоронном деле» действуют законы в субъектах России. Так, например, в Законе Московской области «О погребении и похоронном деле в Московской области»[2] указанные в ст. 11 виды мест захоронений принципиально не отличаются от видов, закрепленных в федеральном законе, однако содержат некоторые особенности. Видами мест захоронений в Московской области являются: одиночные, родственные, семейные (родовые), почетные, воинские, братские (общие), а также захоронения в стенах скорби. Непосредственно на местах вопросы по размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения решаются нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

В ст. 5 ФЗ РФ «О погребении и похоронном деле» закреплено одно из важнейших положений в данном законодательном акте — волеизъявления лица о достойном отношении к его телу после смерти. Так, согласно данной норме волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти — это пожелание, выраженное в устной форме в присутствии свидетелей или в письменной форме. Помимо прочего в данной норме закреплено право быть погребенным на том или ином месте, по тем или иным обычаям или традициям, рядом с теми или иными ранее умершими.

Действия по достойному отношению к телу умершего согласно требованиям ч. 2 ст. 5 указанного Закона должны осуществляться в полном соответствии с волеизъявлением умершего, если не возникли обстоятельства, при которых исполнение волеизъявления умершего невозможно, либо иное не установлено законодательством Российской Федерации. Под последним следует понимать сферу нормативно-правового регулирования в широком смысле, поэтому некоторыми авторами справедливо подчеркивается, что воля умершего о погребении его в указанном им месте не может быть осуществлена, например, если при этом будут нарушены санитарные и экологические требования[3].

Нормативно-правовые акты, а соответственно само размещение и содержание указанных мест помимо федеральных законов также должны соответствовать СанПиН 2.1.1279-03[4].

Немаловажное значение имеет и нормативное регулирование удаленности мест погребения умерших от жилых массивов городов и поселков. Так, в ст. 16 ФЗ РФ «О погребении и похоронном деле» вновь создаваемые места погребения должны размещаться на расстоянии не менее 300 метров от границ последних, а расположение колумбариев и стен скорби для захоронения урн с прахом умерших на расстоянии не менее 50 метров (согласно указанным СанПиН 2.1.1279-03).

Удаленность размещения кладбищ от жилого массива также регламентируется СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03[5]. Санитарно-защитная зона 500 метров (2-й класс защиты) — на кладбища площадью от 20 до 40 га (кладбища более 40 га запрещены); 300 метров (3-й класс защиты) — кладбища площадью от 10 до 20 га; 100 метров (4-й класс защиты) — кладбища площадью 10 и менее га. Согласно п.2.10 данных СанПиН размер санитарно-защитной зоны для предприятий 1 и 2 класса опасности может быть изменен Главным государственным врачом РФ или его заместителем на основании предварительного заключения Управления Роспотребнадзора по субъекту РФ и в других, предусмотренных п.4.2. данных Правил случаях. Таким образом, относительно возможности сокращения санитарно-защитных зон по кладбищам, может быть сокращена лишь 500-метровая зона, т. к. она относится ко 2-му классу. Максимальные размеры сокращения не указаны. Однако в данном случае сокращение возможно максимум до 300 метров. Уменьшение санитарно-защитной зоны данного показателя (т. е. менее 300 м) будет противоречить основным требованиям ст.16 вышеуказанного Закона.

Согласно п.5.1. этих Правил в санитарно-защитной зоне не допускается размещать: жилую застройку, включая жилые дома, ландшафтно-рекреационные зоны, зоны отдыха, территории курортов, санаториев и домов отдыха, территории садоводческих товариществ и коттеджной застройки, коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков, а также другие территории с нормируемыми показателями качества среды обитания; спортивные сооружения, детские площадки, образовательные и детские учреждения, лечебно-профилактические и оздоровительные учреждения общего пользования. Также согласно Рекомендациям Госстроя «МДК 11-01.2002» погребение должно осуществляться в специально отведенных и оборудованных с этой целью местах, самовольное погребение вне отведенных для этого мест не допускается (п. 4.2)[6]. Согласно п. 4.4. этих рекомендаций погребение вне специально оборудованных мест погребения допускается только при положительном решении органов санэпиднадзора и охраны окружающей природной среды. При рассмотрении данного вопроса решение указанными органами выдается не позднее 1 суток с момента подачи официального запроса по этому поводу (п. 4.5.).

Однако незаконные захоронения умерших вне специально отведенных для этого мест, совершаемые физическими лицами, имеют место в нашей действительности. Одним из таких примеров может служить погребение в Свердловской области пенсионеркой во дворе своего домовладения эксгумированных и перевезенных из Белоруссии праха своего мужа и матери, в результате чего в огороде гражданки появились две могилы с установленными на них крестами, характерными для христианских могил, что «...потрясло всех

соседей, особенно семью, живущую через невысокий забор, впритык к которому и расположились могилки»[7]. Жителями данного поселка такое захоронение было воспринято как кощунство. В результате чего после безуспешных уговоров о перезахоронении останков умерших на общем кладбище соседи данной пенсионерки обратились с заявлением в правоохранительные органы[8].

Специалисты отмечают, что в последнее время фактов самовольного захоронения физическими лицами тел своих близких вне отведенных для этого мест становится все больше[9]. Проведенный нами мониторинг СМИ по данной проблеме позволяет выделить следующие наиболее характерные причины таких захоронений: 1) предсмертная воля погребенного; 2) сектантские захоронения; 3) материальные сложности.

Такие захоронения незаконны. Согласно п. 4.2. вышеуказанных рекомендаций к лицам, совершившим самовольное погребение вне отведенных для этого мест «...применяются меры действующего административного или уголовного законодательства как за действия, наносящие ущерб природе и обществу»[10]. В данном случае указанные действия наказуемы в административном порядке. Но здесь, на наш взгляд, не все так просто, как хотелось бы. В Кодексе РФ об административных правонарушениях имеется лишь одна норма, предусматривающая ответственность в сфере похоронного дела, — ст. 5.41. Данная норма предусматривает административную ответственность лишь за непредоставление на безвозмездной основе услуг, предусмотренных гарантированным перечнем услуг по погребению, а равно невыплату социального пособия на погребение супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю умершего или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего. Очевидно, что указанные факты по ст. 5.41. КоАП РФ квалифицированы быть не могут.

В связи с этим данные случаи в практике, как правило, квалифицируются по ст. 6.3. КоАП РФ, т. е. как нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, требований технических регламентов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий. Однако следует подчеркнуть, что уже упомянутые выше требования СанПиН 2.1.1279-03 обязательны лишь для организаций независимо от их подчиненности и форм собственности, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих право на осуществление своей деятельности в сфере похоронного дела (п. 1.3. данных Правил), требования СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 предназначены для юридических и физических лиц, деятельность которых связана с размещением, проектированием, строительством и эксплуатацией объектов, а также для органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор (п. 1.5.).

Поскольку законодательство об административных правонарушениях, как известно, состоит не только из КоАП РФ, но и законодательства об административных правонарушениях субъектов РФ, последние в большинстве своем восполняют нормами регионального уровня административную ответственность как в сфере похоронного дела в целом, так и вопросах законности самого погребения в частности. Однако следует заметить, что, как правило, касаемо рассматриваемой нами проблемы, законодатели регионального уровня устанавливают административную ответственность только в отношении должностных и юридических лиц. Например, в Законе Ростовской области «Об административных правонарушениях» ст. 2.4. предусматривает административную ответственность за нарушение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правил размещения и содержания мест погребения. Наказанием за такие деяния является административный штраф: для должностных лиц в размере от 500 до 2000 рублей; для юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей[11]. Таким образом, просто физические лица под действие данной нормы не подпадают.

В свою очередь, совершение указанных незаконных действий гражданами, как уже было сказано выше, в последнее время все возрастает. Представляется, что именно в связи с этим некоторые субъекты Российской Федерации стали включать нормы об ответственности за незаконное захоронение тел умерших в свои законы об административных правонарушениях, устанавливая административную ответственность и для физических лиц. Так, например, в областной закон «О погребении и похоронном деле в Московской области»[12] в этом году введена ст. 20 «Осуществление погребения без предоставления в установленном порядке места для захоронения», кото-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

рая за данное деяние предусматривает административное наказание не только для должностных и юридических лиц, но и для граждан. Считаем, что такую норму об административной ответственности было бы целесообразно ввести в КоАП РФ, причем с оговоркой в диспозиции «...в том числе вне официально расположенных мест захоронения». Предложение о введении в КоАП РФ такой нормы высказывалось и ранее, даже было закреплено в Концепции нормативно-правового регулирования похоронной отрасли Российской Федерации[13], однако, к сожалению, до настоящего времени так и не реализовано.

Примечания

[1] Федеральный закон РФ от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ (в ред. от 25.11.2009 № 270-ФЗ) «О погребении и похоронном деле» // СПС «КонсультантПлюс».
[2] См.: Закон Московской области № 115/2007-ОЗ от 07.07.2007 г. (ред. от 14.07.2011 г. № 123/2011-ОЗ) «О погребении и похоронном деле в Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».
[3] См.: *Козлов С. С.* Комментарий к Федеральному закону РФ от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» — 2006 [Подготовлен для системы «КонсультантПлюс»] // СПС «КонсультантПлюс».
[4] См.: Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.1279-03 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения». Введены в действие Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ № 35 от 08.04.2003 г. // СПС «КонсультантПлюс».
[5] См.: Санитарные правила и нормы СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». Введены в действие Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ № 74 от 25.09.2007 г. // СПС «КонсультантПлюс».
[6] См.: Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации. МДК 11-01.2002. Рекомендованы Протоколом Госстроя РФ от 25.12.2001 г. № 01-НС-22/1 // СПС «КонсультантПлюс».
[7] См.: *Вылегжанина У.* Огородный погост. Пенсионеры устроили во дворе дома маленькое кладбище, чтобы не тратиться на похороны // Российская газета — Неделя — Урал. — 2007. — 15 ноября. — № 4519 [Электронная версия] URL: www.rg.ru
[8] См.: Там же.
[9] См.: *Пуля И.* Можно ли остановить самовольные захоронения? // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2011. — 28 июня. — № 5513 (137) [Электронная версия] URL: www.rg.ru
[10] См.: Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации. МДК 11-01.2002. Рекомендованы Протоколом Госстроя РФ от 25.12.2001 г. № 01-НС-22/1 // СПС «КонсультантПлюс».
[11] См.: Областной закон Ростовской области от 25.10.2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях» (ред. от 08.08.2011 г. № 649-ЗС) [Электронная версия] // Официальный портал Администрации Ростовской области — www.donland.ru
[12] См.: Закон Московской области от 17.07.2007 г. № 115/2007-ОЗ (ред. от 14.07.2011 г. № 123/2011-ОЗ) «О погребении и похоронном деле в Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».
[13] См.: Концепция нормативно-правового регулирования похоронной отрасли Российской Федерации. Одобрена на расширенном заседании Президиума Союза похоронных организаций и крематориев РФ 23.06.2006 г., г. Екатеринбург // Всероссийский справочник ритуальных услуг «Росритуал» — www.rosritual.ru

МИЛЛЕРОВ Евгений Владимирович, старший преподаватель кафедры административного и таможенного права Ростовского филиала ГКОУ ВПО «Российская таможенная академия», канд. юрид. наук.
E-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

MILLEROV Evgeniy Vladimirovich, Senior Lecturer at the Chair “Administrative and Customs Law”, State-Owned Educational Institution of Higher Professional Education (GKOU VPO) “Russian Customs Academy”, Candidate of Legal Sciences.
E-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

УДК 347.1.03
ББК Х404.01

И. А. Еськина

ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫМИ ЦЕЛЯМИ СУБЪЕКТОВ

I. A. Eskina

DEPENDENCE OF CIVIL REGULATION ON SOCIAL GOALS OF THE SUBJECTS OF CIVIL RELATIONS

Работа посвящена обоснованию того, что гражданско-правовое регулирование предопределяется (типовыми) социальными целями, и выяснению представления о социальной цели с позиции участников гражданского оборота в судебной практике.

Ключевые слова: *гражданско-правовое регулирование, социальная цель, типовое правовое основание, типовая правовая цель, правовое средство.*

The article provides the rationale behind the concept that civil regulation depends on typical social goals set by the subjects of civil relations. It also elucidates the vision of social goals set by the subjects of civil relations in terms of judicial practice.

Keywords: *civil regulation, social goal, typical legal ground, typical legal goal, legal means.*

«Любая норма права возникает в результате сознательной деятельности и направлена на достижение определенной цели. Однако всегда основой для возможности появления такой цели служит объективная действительность, постоянные изменения которой служат причиной возникновения подобных целей»[1]. Из этого следует, что источником цели нормы права является развитие социальной действительности[2], практики, а поэтому закономерно и обоснованно указанную цель отнести к числу *социальных (социально-экономических)*, имеющих значение для права. Но в связи с тем, что она реализуется посредством правовых средств[3], в юридической литературе ее принято называть правовой.

Исследование дуалистической сущности цели в норме права имеет актуальное значение в сфере гражданско-правового регулирования, поскольку оно направлено на обеспечение реализации социальных целей участников гражданского оборота.

Цель типовой гражданско-правовой конструкции можно представить в двух ипостасях: социальной, ей соответствует (типовая) социальная цель и правовой, которой корреспондирует (типовая) правовая цель. Представляется очевидным, что постановка цели любой нормы права опережает ее формирование. Так, по словам А. И. Экимова, «процесс создания правовой нормы начинается с осознания той цели, которой она как средство должна служить»[4].

Вышесказанное означает, **во-первых,** что социальная цель предопределяет создание гражданско-правовой нормы (типового правового основания) ввиду происхождения последней из социальной действительности и получает типовое выражение, будучи зафиксированной в норме гражданского права. Между тем гражданско-правовое осно-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

вание не только отражает эту социальную цель, но прежде всего выполняет свою правовую функцию, устанавливая типовую правовую цель. Последняя, в свою очередь, формирует способ реализации социальной цели, т. е. правовой порядок достижения соответствующего социально-правового результата. К примеру, социальной цели — подарить вещь соответствует гражданско-правовая конструкция дарения, которая закрепляет эту цель и устанавливает правовую — передача вещи в собственность одаряемого безвозмездно, последняя же формирует типовое социально-правовое направление деятельности по реализации социальной цели — подарить вещь.

При этом следует иметь в виду, что цель нормы права может быть раскрыта только в органическом взаимодействии с иными нормами[5]. В нашей интерпретации это означает, что типовая правовая цель раскрывается через правовое регулирование формируемого ею способа реализации типовой социальной цели. Допустим, типовая правовая цель консенсуальной модели дарения (безвозмездная передача вещи в собственность одаряемого в будущем (п. 1 и 2 ст. 572 ГК РФ)) раскрывается через комплекс правовых норм, устанавливающих пределы одноименного правовой цели способа реализации социальной цели подарить вещь в будущем. Способ выражается в типовой деятельности по передаче вещи в собственность одаряемого безвозмездно в будущем, в отношении которой правовым основанием дарения в будущем устанавливаются пределы, т. е. условия на которых такая деятельность возможна и должна. Так, согласно п. 2 ст. 572 ГК РФ «...(обещание дарения) признается договором дарения и связывает обещавшего, если обещание сделано в надлежащей форме (п. 2 ст. 574) и содержит ясно выраженное намерение совершить в будущем безвозмездную передачу вещи ... конкретному лицу ...». В абз. 2 п. 2 ст. 572 ГК РФ содержится требование определения вещи, подлежащей передаче в будущем. Кроме того, закон устанавливает правила правопреемства на стороне дарителя (п. 2 ст. 581 ГК РФ), а также случаи запрещения (ст. 575 ГК РФ) и ограничения дарения (ст. 576 ГК РФ).

Предопределение гражданско-правового регулирования социальными целями ориентирует субъектов на то, что прежде чем действовать, они должны определить свою социальную цель и соответствующее ей правовое основание, а также оценить способ обеспечения реализации своей цели в условиях их конкретной социальной ситуации. Таким образом, теоретическое разделение цели гражданско-правовой нормы на социальную и правовую, где первая предваряет формирование правового основания и правовой цели, становится необходимым в целях использования субъектами надлежащего правового основания и осмысления ими способа достижения желаемого социально-правового результата.

Во-вторых, представление правового основания в призме социальной и правовой целей необходимо для упрощения восприятия гражданско-правовых конструкций типового поведения. Как полагаем, социальные цели, закрепленные правовыми основаниями, в той или иной степени ясны для понимания участников гражданского оборота. Обусловлено это тем, что они являются типичными, т. е. наиболее распространенными в социально-правовой практике граждан, юридических лиц, публично-правовых образований. Причиной тому служит их фиксация в нормах права, которые, как известно, регулирует типичные социальные процессы[6]. Поэтому социальные цели можно сформулировать, как купить товар, занять деньги, взять кредит в банке, подарить вещь, оказать услугу и т. п.

Таким образом, обеспечение частных интересов, социальных целей субъектов должно осуществляться не только посредством децентрализации правового регулирования[7], но первую очередь путем научного разграничения нормативного материала на (типовые) социальные цели и типовые правовые основания, устанавливающие правовые цели. Это связано также и с тем, что только на основе надлежащего правового основания возможно эффективное автономное регулирование поведения сторон.

Нормативные конструкции различных типов договоров, односторонних сделок (завещание, публичное обещание награды) устанавливают *типовое поведение, направленное на достижение соответствующей типовой («усредненной») социальной цели.* Это обусловлено тем, что право в силу многообразия конкретных человеческих взаимоотношений не способно обнять весь их потенциальный спектр. С другой стороны, это нецелесообразно, поскольку стороны могут автономно установить необходимую им меру поведения в пределах гражданско-правового основания, предусматривающего индивидуальное регулирование.

Таким образом, в сфере гражданско-правового регулирования социальная

цель фиксируется в типовом гражданско-правовом основании в усредненном варианте, охватывая конкретные цели субъектов в пределах установленных соответствующим правовым основанием. К примеру, типовая социальная цель — купить товар, конкретная — купить товар определенного качества, количества, ассортимента, с условием доставки и т. п.

Стоит обратить внимание на то, что гражданско-правовое основание не является правовым средством обеспечения реализации целей субъектов гражданского оборота. В этом плане нам близка точка зрения Б. И. Пугинского, который рассматривает нормы права как средства, используемые законодателем, а договор, к примеру, как средство для граждан и организаций, с помощью которого они достигают соответствующих результатов[8].

Полагаем, что правовые средства участников гражданского оборота проистекают из правового основания при наступлении установленных им юридических фактов и не являются тождественными ему. Ими могут быть акты индивидуального регулирования, гражданское правоотношение и субъективные права.

Определение социальных целей субъектов при квалификации спорного гражданского правоотношения в судебной практике. При квалификации спорного гражданского правоотношения прежде всего необходимо выяснить социальную цель, на обеспечение реализации которой оно направлено. Затем установить социальные цели его участников и иные обстоятельства (к примеру, совершение сделки дарения квартиры под воздействием обмана), которые влияют на юридическую судьбу правоотношения. В разрезе рассматриваемого вопроса нас интересует то, как формулируются социальные цели субъектов при квалификации спорного правоотношения в судебной практике.

Так, по одному из дел истица заключила договор с фирмой о предоставлении поручительства, по которому последняя «обязалась выступить поручителем истицы по кредитному договору с банком, а истица обязалась передать в собственность принадлежащую ей квартиру с целью ее реализации в случае невыполнения условий кредитного договора. Для обеспечения поручительства в тот же день был оформлен договор купли-продажи квартиры»[9]. Затем последовало заключение договоров: кредита между банком и истицей на условиях обеспечения исполнения кредитного обязательства поручительством фирмы и поручительства между банком и фирмой, по которому последняя обязалась отвечать в полном объеме за выполнение условий кредита истицей[10]. В связи с долгами фирмы квартира продана ГУ Минюста РФ с торгов К.[11]. Между тем истица полностью исполнила свои обязательства по кредитному договору и взяла новый кредит у того же банка, но повторно договор с фирмой о предоставлении поручительства не заключала[12]. В этом случае отсутствие сведений о погашении нового кредита не имело правового значения[13].

Истица обратилась в суд с иском к фирме, К. и др. о признании договора купли-продажи квартиры и торгов недействительными, поскольку «...она имела намерение заключить не договор купли-продажи, а залога в качестве обеспечения возврата предоставленного ей банком... кредита, деньги за квартиру не получала, квартиру ответчику не передавала...»[14]. Судом первой инстанции в иске отказано только по тому основанию, что стороны оформили договор купли-продажи, а не залога (в соответствии с которым за фирмой зарегистрировано право собственности на квартиру). При этом намерения истицы судом не были учтены[15]. Исходя из сказанного, судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ признала незаконными вынесенные по делу судебные постановления, определила отменить их и направить дело на новое рассмотрение[16].

Отсюда следует, что истица преследовала цель — обеспечение поручительства фирмы перед банком путем реализации ее квартиры в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своего кредитного обязательства, т. е. *заложить квартиру*, а не продать ее. Тогда как социально-правовым последствием реализации конструкции купли-продажи является приобретение покупателем права собственности на товар, использование правомочий которого не связано с какими-либо условиями.

По другому делу истица обратилась в суд с иском о признании заключенного с ответчицей договора купли-продажи квартиры притворной сделкой и применении последствий ее недействительности[17]. Заявленные требования обосновала тем, что обе стороны имели в виду договор пожизненного содержания с иждивением, а не договор купли-продажи квартиры[18]. При заключении договора истица исходила из того, что она останется проживать в квартире, а ответчица обещала ей оказывать финансовую

помощь и содержать квартиру[19]. Истица также указала, что в соответствии с договором квартира приобретена ответчицей за 186 019 р., тогда как ее рыночная цена 3 500 000 р.[20] Кроме того, «пояснила, что в конце 2008 года ответчица изменила свое отношение к истице и решила продать квартиру. Истице стало известно, что договор ренты с иждивением не был заключен, поскольку истица в силу своей неграмотности не знала о возможности заключения такого договора»[21].

Возражая против иска, ответчица пояснила, что еще до заключения этого договора она решила приобрести жилое помещение, а истица, зная об этом, предложила ей купить указанную квартиру, поскольку истице требовались деньги на ремонт новой квартиры, которую она приобрела[22]. «Заключая договор, стороны имели в виду именно куплю-продажу, а не договор ренты с иждивением»[23]. Ответчица не подтвердила и обусловленность договора проживанием истицы в квартире, а также оказанием ей материальной помощи. Истица после заключения договора из квартиры выехала[24].

Заявления истицы о наличии единой воли сторон на заключение договора пожизненного содержания с иждивением, а также договоренностей с ответчицей об оказании материальной помощи истице, о предоставлении ей возможности проживания в спорной квартире не нашли своего подтверждения в ходе рассмотрения дела, поэтому в исковых требованиях судами первой и кассационной инстанциями отказано[25].

Из дела видно, что если истица и преследовала цель получения материальной помощи от ответчицы с возможностью проживания в квартире, то она осталась недоказанной, тогда как цель ответчицы — покупка квартиры признана судом обоснованной при отсутствии оснований признания сделки недействительной, а правоотношение в этой связи направлено на обеспечение реализации цели последней. Формулировка же цели ответчицы как покупка квартиры явно следует из наименования и существа совершенной сделки купли-продажи, которая признана судом правомерной.

Таким образом, социальные цели субъектов в рассмотренных случаях имеют звучание, аналогичное соответствующим типовым правовым основаниям (заложить, купить).

Примечания

[1] *Максимов С. В.* Цель в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. — Ульяновск, 2002. — С. 41.

[2] Происхождение нормы права из объективной действительности является неоспоримым и находит подтверждение в многочисленных теоретико-правовых трудах. К примеру, А. И. Экимов связывает формирование нормы права с определением правовой идеи, которая возникает в результате осознания наличной действительности, общественных процессов. (*Экимов А. И.* Интересы и право в социалистическом обществе. — Л., 1984. — С. 22.). Л. Д. Чулюкин рассматривает целеполагающую деятельность законодателя, выделяя в ней цель-идеал и цель деятельности (С. 27). Первая определяется как «мысленно намеченное законодателем состояние общественных отношений и установок их участников» (С. 28) и рассматривается в качестве социальной цели, поскольку законодатель возводит в закон волю всего общества (С. 34). Эта цель отвечает на вопрос, что надо достичь (С. 29) и является предпосылкой формирования цели деятельности законодателя (С. 29, 38), результатом реализации которой служит норма права. При этом автор рассматривает также факторы, обусловливающие образование цели, где в первую очередь называет объективные закономерности развития общества (С. 31). Основной закономерностью, по его мнению, выступает «...обусловленность цели законодателя в конечном счете материальными условиями жизни общества...» (С. 32). (*Чулюкин Л. Д.* Природа и значение цели в советском праве. — Казань : Изд-во Казанск. ун-та, 1984). Д. А. Керимов, в свою очередь, по нашему вопросу пишет: «...развитие действительности ставит вопрос о необходимости возникновения, изменения или отмены правового регулирования соответствующих общественных отношений и тем самым является причиной, порождающей правовую возможность, а затем и ее реализацию, превращение в действительность правовой жизни». (*Керимов Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). — М. : Аванта+, 2000. — С. 278).

[3] См.: *Максимов С. В.* Указ. соч. — С. 44—45.

[4] *Экимов А. И.* Категория «цель» в советском праве : дис. ... канд. юр. наук. — Л., 1970. — С. 100.

[5] *Лаптев В. В., Шахматов В. П.* Цели правового регулирования и система права // Правоведение. — 1976. — № 4. — С. 26—35.

[6] См.: *Венгеров А. Б.* Теория государства и права : учебник для юридических вузов. 3-е изд. — М. : Юриспруденция, 2000. — С. 220—222.

[7] Об этом подр. см.: Гражданское право : учеб.: в 3 т. — 6-е изд., перераб. и доп. / Н. Д. Егоров, И. В. Елисеев [и др.]; отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. — Т. 1. — М. : ТК «Велби», Проспект, 2005. — С. 23.
[8] *Пугинский Б. И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. — М., 1984. — С. 85.
[9] Определение ВС РФ от 18 декабря 2007 № 5-В07-166 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
[10] Там же.
[11] Там же.
[12] Там же.
[13] Там же.
[14] Там же.
[15] Там же.
[16] Там же.
[17] Определение Московского областного суда от 29 марта 2011 г. по делу № 33-6800 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
[18] Там же.
[19] Там же.
[20] Там же.
[21] Там же.
[22] Там же.
[23] Там же.
[24] Там же.
[25] Там же.

ЕСЬКИНА Ирина Александровна, аспирантка кафедры «Гражданско-правовых дисциплин» ФГБОУ ВПО «Нижегородский коммерческий институт». E-mail: ieskina@yandex.ru

ESKINA Irina Aleksandrovna, Postgraduate Student at the Chair of Civil Law Disciplines, Federal State Budget-Funded Educational Institution of Higher Professional Education (FGBOU VPO) Nizhni Novgorod Commercial Institute E-mail: ieskina@yandex.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 343.22 + 055.2
ББК Х515 + Х518.7 + Х911.15

Е. В. Кунц

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ СРЕДИ ЖЕНЩИН

E. V. Kuntc

INTERNATIONAL-LEGAL MECHANISMS OF THE PREVENTION OF CRIMINALITY AMONG WOMEN

В статье рассматриваются основные международно-правовые механизмы предупреждения преступности среди женщин. Автором анализируются формы международного сотрудничества государств в предупреждении преступности среди женщин.

Ключевые слова: *предупреждение преступности, преступность среди женщин, международное сотрудничество.*

In clause the cores-legal mechanisms of the prevention of criminality among women are considered is international. The author analyzes forms of the international cooperation of the states in the prevention of criminality among women.

Keywords: *the prevention of criminality, criminality among women, the international cooperation.*

Одной из проблем современного международного сообщества является рост преступности среди женщин, представляющий собой новый уровень «традиционной» преступности, пересекающий государственные границы и полностью игнорирующий национальные законы и нормы. Она наносит серьезный ущерб жизнедеятельности общества, нарушает законные права и свободы граждан.

Растет число преступлений, совершаемых на территории гражданами другой страны, и, как следствие, появление иностранок в местах лишения свободы. Чаще всего их преступная деятельность связана с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. С определенными трудностями сталкиваются заключенные-женщины иностранки. Это легко объяснить, во-первых, отсутствием знаний иностранного языка, обычаев и традиций РФ; во-вторых, отдаленность от семьи, близких и знакомых, с которыми можно было поговорить, получить совет.

Международные документы, запрещая дискриминацию, дают перечень оснований, по которому проведение различий между людьми недопустимо. Как видится, этот список не исчерпывающий.

Права женщин регламентируют следующие международные конвенции: Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов 14 декабря 1974 г., Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин 7 ноября 1967 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 18 декабря 1979 г., Конвенция о политических правах женщин 20 декабря 1952 г., Конвенция о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков 7 ноября 1962 г., Конвенция о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности 29 июня 1951 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г., Конвенция о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности от 29 июня 1951 г., Конвенция о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 г.[1]

В 1921 г. заключается новая Конвенция — Женевская, которая содержала запрет торговли женщинами и детьми. Данная конвенция предлагает государству привлекать к ответственности лиц, вовлекающих женщин в занятие проституцией, занимающихся торговлей женщинами и детьми.

После окончания Второй мировой войны этой проблемой занялась ООН. 21 марта 1950 г. подписывается Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами.

Каждый регион характеризуется какими-то свойствами, чертами, признаками, что позволяет отличать его от другого. Так и региональные документы отличаются от универсальных.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает создание эффективной системы международного контроля за соблюдением прав человека в государствах — участниках конвенции. Африканская хартия отличается наличием коллективных прав.

Особый интерес вызывает Арабская хартия прав человека. Это объясняется не содержанием Хартии, а ее связью с исламом. Ислам исповедуют более 1 миллиарда жителей планеты, а 96 государств считают себя исламскими. Не учитывать их подход к правам человека при выработке общих стандартов означало бы дискриминацию народов на религиозной основе.

Конференция Европейской комиссии по миграции и торговле женщинами состоялась по инициативе комиссара Европейского союза Аниты Градин в июле 1996 г. в венском дворце Ауэршперг. Принимало гостей министерство внутренних дел Австрии; поддержку оказывала международная организация по миграции. Представители правительств из 15 стран Европейского союза, США, Канады и присоединившихся стран (Средняя и Восточная Европа, балтийские государства, Мальта и Кипр), а также представители Совета Европы, ООН и Европейского Парламента приняли участие в конференции. В работе конференции приняли участие также представители независимых организаций и независимые эксперты.

По признаниям представителей стран Европейского союза, продажа женщин в Западную Европу за последние пять лет выросла. Количество женщин, которые в качестве «сексуальных поденщиц» попадают в Западную Европу, оценивается от 200 тысяч до 500 тысяч. В Германии, по оценкам, ¾ проституток — иностранки. Около 80 % женщин, «работающих» в сексиндустрии Австрии, — из Восточной Европы. Согласно исследованиям Международной организации по миграции, ¾ оказавшихся в Западной Европе женщин моложе 25 лет, многие в возрасте от 15 до 18 лет.

В Бельгии положено жертвам насильственных преступлений государственное пособие, если от органов страхования невозможно возмещение ущерба.

В Дании действует закон 1985 г., который регулирует возмещение ущерба жертвам преступлений. Им компенсируется физическое нанесение вреда, а также моральный психический ущерб. При определенных предпосылках компенсируется также материальный ущерб.

Закон о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений Германии предусматривает выплату жертвам преступлений, здоровью которых был нанесен ущерб.

В соответствии с УПК Франции жертвам преступлений может быть возмещен ущерб, если травма наносит серьезный урон условиям жизни жертвы и если жертва не получает соразмерное возмещение с другой стороны.

В Люксембурге за нанесение тяжких телесных повреждений по закону полагается возмещение ущерба, если не предполагается получение денег от преступника с другой стороны[2].

Участниками Конференции в составе четырех рабочих групп («Миграционная политика», «Сотрудничество в сфере юстиции», «Исполнение закона и полицейское сотрудничество», «Социальная политика») были обсуждены возможные действия и выработаны рекомендации. В рекомендациях группы «Исполнение законов и полицейское сотрудничество» указывается, что женщины становятся жертвами преступлений, связанных с торговлей людьми, и с ними необходимо обращаться как с таковыми.

Исходя из этого, основное значение имеет поддержка жертв, поскольку расследование значительно облегчается в случае сотрудничества жертвы, его необходимо обеспечить путем предоставления определенных правовых гарантий, как, например, обеспечение права на временное пребывание и задействование программы по защите прав свидетелей.

Организации, занимающиеся торговлей людьми, имеют тесные связи друг с другом. Международная организация по миграции различает три основных типа таких организаций.

«Случайные» перевозчики зарабатывают немного денег в приграничных регио-

нах, когда они организуют доставку жертв в собственной стране или за границу. Ими являются в большинстве случаев владельцы такси, небольших грузовиков.

Небольшие, хорошо организованные банды перевозчиков специализируются во многих случаях на контрабанде людей из одной определенной страны и используют при этом одни и те же маршруты. Так, одна из групп организует регулярно автобусные поездки из Румынии в Польшу с переходом через границу в Германии.

Четко организованные и действующие на международном уровне банды перевозчиков действуют наиболее изощренно и в отношении их принятие мер связано с определенными трудностями. Они имеют доступ к фальшивым и подлинным документам или могут изготовить подобные документы сами. Их действия характеризуются гибкостью, и они обладают инфраструктурой в местах назначения.

В каждом государстве Европейского союза должна быть организована центральная служба и разработаны специальные образовательные программы для полицейских, которые занимаются борьбой с торговлей женщинами.

Наряду с этим было также рекомендовано способствовать сотрудничеству между различными учреждениями и негосударственными организациями. В странах, где «рекрутируются» женщины, необходимо усиление информационной работы по предупреждению потенциальных жертв и администрации.

УК Австрии за «торговлю людьми» предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок от 6 месяцев до 5 лет, при ее совершении «в виде промысла или с использованием обмана, насилия или с принуждением путем угроз» срок наказания составляет от 1 года до 10 лет тюрьмы.

С 1990 г. масштабы торговли женщинами в Австралии сильно увеличились. Количество зарегистрированных полицией случаев торговли женщинами увеличилось от 50 в 1990 г. до 316 в 1994 г. Большинство случаев было раскрыто благодаря аресту нелегальных проституток[3].

Несмотря на рост количества осуждений их еще явно недостаточно. Если пострадавшие женщины обращаются в полицию, они рискуют быть высланными ввиду отсутствия права на пребывание. Чаще всего женщины, которые могли бы дать показания в качестве свидетелей, к моменту судебного процесса уже высылаются.

Странами, которым отдается предпочтение при вывозе женщин, являются: в Европе — Польша, Румыния, Россия, Чехия, Украина и Венгрия; в Юго-Восточной Азии — Филиппины и Таиланд; в Центральной и Южной Америке — Бразилия и Доминиканская Республика; в Африке — Гана и Нигерия.

УК Китайской Народной Республики за похищение женщины или ребенка на продажу наказывает лишением свободы на срок от 5 до 10 лет и штрафом. Продажа женщины или ребенка за границу наказывается лишением свободы на срок 10 лет или бессрочным лишением свободы, а также штрафом или конфискацией имущества.

Отдельной статьей в УК Китайской Народной Республики наказывается покупка похищенными на продажу женщины или ребенка лишением свободы на срок до пяти лет, краткосрочным арестом или надзором[4].

УК Швейцарии предусматривает ответственность за торговлю людьми: кто осуществляет торговлю людьми, чтобы оказать пособничество в развратных действиях другого человека, наказывается каторжной тюрьмой или тюремным заключением на срок не менее шести месяцев.

Кто создает учреждения для торговли людьми — наказывается каторжной тюрьмой на срок до пяти лет или тюремным заключением. В любом случае может быть назначен также и штраф[5].

УК ФРГ содержит норму (§ 180 b), которая предусматривает ответственность за торговлю людьми. Тот, кто ради имущественной выгоды воздействует на другое лицо, чтобы, зная о его стесненном положении склонить его к занятию проституцией наказывается лишением свободы на срок до пяти лет или денежным штрафом. Так же наказывается тот, кто ради имущественной выгоды воздействует на другое лицо, зная о его беспомощности, которая связана с пребыванием этого лица в чужой стране, оставляет его для совершения сексуальных действий, которые он совершает с третьим лицом, или заставляет это лицо допускать совершение таких действий третьим лицом в отношении себя. Закон предусматривает более суровое наказание — лишение свободы на срок от 6 месяцев до 10 лет, в случаях, когда преступник знает, что другое лицо беспомощно, когда преступление связано с пребыванием этого лица в чужой стране, а также в случаях, когда лицо, не достигло 21 года[6].

Довольно подробно регламентирует ответственность за преступления против сексуальной свободы и нравственности УК Польши.

Статья 204 § 1 предусматривает наказание тех, кто с целью получения имущественной выгоды склоняет другое лицо к занятию проституцией или ему это облегчает, на срок до 3 лет лишения свободы. Также подлежит наказанию лицо, которое получает имущественную выгоду от занятий проституцией другим лицом, а также тот, кто склоняет либо увозит другое лицо за границу с целью занятия проституцией[7].

УК Голландии в статье 250 определяет круг лиц и размер наказания за торговлю людьми:

I. Лицо виновно в торговле людьми и подлежит сроку тюремного заключения в шесть лет или штрафу пятой категории, если:

1) оно актом насилия или другим действием или угрозой другим действием или путем злоупотребления властью, возникшей из существующих отношений, или путем введения в заблуждение заставляет другое лицо заниматься проституцией или предпринимает действия в любых вышеуказанных обстоятельствах, которые, как оно знает или должно обоснованно предполагать, заставит лицо заняться проституцией;

2) оно вербует, берет с собой или похищает другое лицо с целью заставить это лицо заняться проституцией в иностранном государстве;

3) оно заставляет несовершеннолетнего, ее или его, заниматься проституцией или предпринимает любое действие относительно этого лица, если оно знает или должно обоснованно предполагать, что это действие заставит это лицо заняться проституцией.

II. Лицо виновно в торговле людьми и подлежит сроку тюремного заключения в восемь лет или штрафу пятой категории:

1) если оно совершает это правонарушение совместно с еще одним и более лицами;

2) в отношении лица, которое еще не достигло возраста 16 лет;

3) если в результате акта насилия или другого действия, как указано в части I, следуют тяжкие телесные повреждения.

III. Два или более лица, которые вместе совершают торговлю людьми при обстоятельствах, указанных в части II (2) или (3), подлежат сроку тюремного заключения в десять лет или штрафу пятой категории[8]. Штраф пятой категории означает денежную сумму в размере сто тысяч гульденов.

Законодательство России предприняло значительные шаги по приближению к международным стандартам, внеся прогрессивные по своей значимости поправки в Уголовный кодекс России, предусматривающие ответственность за торговлю людьми и использование рабского труда.

Борьба с торговлей людьми включена в программы действий многих организаций на национальном и международном уровнях. К основным направлениям работы в этом направлении можно отнести создание законодательной и правоприменительной базы для эффективной защиты жертв, выявления и наказания преступников, организующих торговлю людьми; проведение широкой информационной кампании для женщин из групп риска.

Борьба с торговлей людьми, в частности для сексуальной эксплуатации, невозможна без создания партнерства социальных сил, объединяющих различные структуры и институты общества. Членами такого партнерства могут являться:

1) национальные государственные (правительственные) органы;

2) общественные организации (женские, правозащитные);

3) СМИ;

4) профессиональные сообщества (образовательные, медицинские, научные организации);

5) бизнес-структуры;

6) международные организации.

Сейчас такое партнерство начинает складываться в России. Каждый его участник обладает своими функциями и выполняет ту или иную работу, направленную на достижение общей цели — противодействие торговле людьми и секс-эксплуатации женщин.

Концепции профилактики преступности, действующие в разные годы в США и странах Европы, довольно многообразны. Однако, несмотря на это многообразие, можно выделить следующие моменты, которые характеризуют профилактику преступности независимо от того, какая профилактическая концепция лежит в этой основе.

Справедливо, что преступность — это спутник любого общества, поэтому бессмысленно ставить задачу ликвидации преступности[9]. Отсюда политика воздействия на преступность определяется не как борьба с ней, а как социальный контроль над преступностью. Безусловно, бессмысленно ставить вопрос о полной ликвидации преступности, гораздо реальнее стремиться к тому, чтобы преступность заняла какую-то «социальную нишу», которая не поражала бы общественный организм.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

Концепции ориентированы в основном на предупреждение конкретных преступлений и групп преступлений (прежде всего совершаемых на улице и в быту). Они уделяют больше внимания виктимологическим аспектам предупреждения преступности в следующих направлениях:

— снижение «массовой» виктимности путем реализации программ по некоторому снижению преступности;

— создание необходимых организационных и правовых условий для защиты потерпевшими от преступлений своих прав, для оказания потерпевшим конкретной материальной, психологической и психиатрической помощи;

— снижение виктимности отдельных групп населения;

— снижение индивидуальной виктимности людей в конкретных жизненных ситуациях путем их подготовки к оптимальному поведению в криминогенных ситуациях[10].

Концепции ориентируют на активное международное сотрудничество в борьбе с преступностью, которое позволяет перенять государствам друг у друга позитивный опыт борьбы в каких-либо направлениях и соединить усилия в борьбе с транснациональной преступностью[11].

Формы этого сотрудничества многообразны:

1. Научно-исследовательское сотрудничество.

2. Взаимные консультации государств с целью выработки согласованной стратегии действий в сфере борьбы с преступностью.

3. Планирование совместных программ с преступностью международного характера.

4. Обмен опытом в сфере профилактических мероприятий.

5. Создание международных организаций, занимающихся преступностью[12].

6. Взаимопомощь в подготовке кадров, обмен специалистами.

7. Совместная подготовка и принятие законодательных актов, а также международно-правовых актов в сфере борьбы с преступностью[13].

Концепции отводят большую роль в предупреждении преступности негосударственным началам, активному сотрудничеству полиции с гражданами и негосударственными формированиями. Формы такого сотрудничества многообразны:

— сотрудничество с частными розыскными и охранными структурами, службами безопасности предприятий, обеспечивающих экономическую безопасность;

— самостоятельные общественные программы профилактики (например, нью-йоркская программа, предполагающая нетрадиционные методы борьбы с молодежными группами, осуществляемая местными общинами);

— наличие анонимных осведомителей;

— квартальное наблюдение за подозрительными людьми со стороны местных жителей, информирование о его результатах полиции;

— создание совета общин, которые подыскивают средства для помощи людям, оказавшимся в неблагоприятных условиях, улучшения условий жизни на конкретных территориях;

— вознаграждение гражданам, оказывающим помощь полиции в раскрытии преступлений путем сообщения необходимой информации[14].

Примечания

[1] См.: Международные акты о правах человека : сб. документов. — М., 2000.
[2] См.: Offentliche Sicherheif. — Австрия. — 1996. — № 7—8.
[3] См.: Offentliche Sicherheif. — Австрия. — 1997. — № 9. — С. 41.
[4] См.: Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. — СПб, 2001. — С. 163—64.
[5] См.: Уголовный кодекс Швейцарии. — М., 2000. — С. 73—74.
[6] См.: УК ФРГ / пер. с нем. — М., 2001. — С. 113.
[7] См.: Уголовный кодекс Республики Польша / пер. с польск. Д. А. Барилович и др.; пер. и науч. ред. Э. А. Саркисова, А. И. Лукашов ; под общ. ред Н. Ф. Кузнецовой. — Минск, 1998. — С. 74.
[8] См.: Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. Б. В. Волженкин, пер. с анг. И. В. Мироновой. 2-е изд. — СПб., 2001. — С. 361—363.
[9] К аналогичному мнению пришли и отечественные криминологи (см.? напр.: *Усс А. В.* Социально-интегративная роль уголовного права. — Красноярск. 1993. — С. 76.)
[10] См.: Криминология / под ред. А. И. Долговой. — С. 420; *Шнайдер Г. И.* Криминология. — С. 371—375.
[11] См.: *Панов В. П.* Международное уголовное право. — М., 1997. — С. 46.
[12] См.: *Карпец И. М.* Международная преступность. — М.,1988. — С. 88.
[13] См.: Советская юстиция. — 1993. — № 2, 3, 5, 6.

[14] См.: Уголовное право зарубежных стран. Разработка и реализация программ борьбы с преступностью за рубежом / под ред А. Н. Игнатова, Ю. А. Красикова. — М., 1997. С. 115—120.

КУНЦ Елена Владимировна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой уголовного права и криминологии Челябинского государственного университета. E-mail: kuntc@csu.ru

KUNTS Elena Vladimirovna, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Chair “Criminal Law and Criminology”, Chelyabinsk State University.
E-mail: kuntc@csu.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 343.3/.7:004
ББК Х523 + Х410.212 + Х408.135

А. А. Косынкин

РЕЗУЛЬТАТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ СТРУКТУРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАССЛЕДОВАНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. A. Kosynkin

RESULT OF COUNTERACTION AS AN ELEMENT OF STRUCTURE OF COUNTERACTION TO INVESTIGATION OF CRIMES IN THE SPHERE OF COMPUTER INFORMATION

Результат оказанного противодействия является важным элементом структуры противодействия расследованию преступлений в сфере компьютерной информации, поскольку результат позволяет судить об эффективности оказанного противодействия и соответственно — об эффективности деятельности по его нейтрализации. В связи с этим результат должен рассматриваться как один из наиболее важных показателей характеристики эффективности противодействия расследованию преступлений. Следовательно, его необходимо включать в качестве элемента в структуру расследования противодействия расследованию.

Ключевые слова: *результат противодействия расследованию, противодействие расследованию, преступление в сфере компьютерной информации.*

The result of rendered counteraction is an important element of structure of counteraction to investigation of crimes in the sphere of computer information whereas the result allows to judge efficiency of the rendered counteraction and activity of its neutralization. In this connection the result should be considered as one of the most important indicators of the characteristic of efficiency of counteraction to investigation of crimes. Therefore, it is necessary for including as an element in structure of investigation of counteraction to investigation.

Keywords: *result of counteraction to investigation, counteraction to investigation, crime in the sphere of computer information.*

Противодействие расследованию зависит от действия многих факторов. Их действие определяет успешность оказываемого противодействия. Причем действие названных факторов различно в зависимости от видовых особенностей преступления. Так, вполне очевидно, что факторы, играющие ключевую роль при противодействии расследованию преступлений в сфере компьютерной информации, характеризуются несколько иначе, нежели факторы противодействия расследованию насильственных преступлений.

Все факторы в совокупности позволяют охарактеризовать противодействие, определить его масштаб, интенсивность и опасность для проводимого расследования. Их можно определить как элементы криминалистической характеристики противодействия расследованию конкретного вида преступлений. Однако следует отметить, что введение данного понятия вряд ли будет обоснованным в свете того, что в науке уже имеется понятие структуры противодействия расследованию[1], которое, по существу, и характеризует противодействие расследованию конкретного преступления. Данная структура отражает такие факторы, как: субъект, оказывающий противодействие расследованию; цель и мотив оказания противодействия; объект, на который направлено противодействие расследованию; средства и способы противодействия, оказываемого расследованию;

время, место, обстановка, в которых осуществляется противодействие расследованию; ошибки, допущенные следователем или лицами, содействующими ему в расследовании; деятельность третьих лиц или случайных факторов, которые могут быть использованы в ходе оказываемого противодействия. Данные факторы одновременно являются и ее составными элементами. Однако помимо них она включает в себя и такой важный элемент, как результат оказанного противодействия. Включение этого элемента является необходимым, поскольку результат позволяет судить об эффективности оказанного противодействия и соответственно — об эффективности деятельности по его нейтрализации. То есть благодаря ему можно получить исчерпывающую характеристику оказанного противодействия расследованию конкретного преступления. Без него такая характеристика была бы неполной. При этом следует отметить, что результат у противодействия всегда имеется, вопрос лишь в том — какой? Далеко не всегда этот результат является ожидаемым теми, кто оказывает противодействие. И это вполне понятно, поскольку следователь и лица, ему содействующие, предпринимают все возможные усилия для того, чтобы не допустить желаемого для преступника результата. По этой причине результатом противодействия могут быть последствия, которые являются желательными для следователя, но не для преступника и лиц, ему сочувствующих. В этом случае можно характеризовать деятельность по противодействию как неэффективную или малоэффективную для преступника и характеризовать деятельность следственных органов по нейтрализации как успешную.

Кроме того, результат — это всегда сигнал для лиц, выполняющих противодействие, об эффективности их действий. В зависимости от того, насколько результат соответствует ожиданиям противодействующих лиц, последними делается вывод о возможности использования конкретных форм и способов противодействия и в случаях расследования других совершенных ими преступлений. Ведь характерной особенностью, в частности преступности в сфере компьютерной информации, является то, что преступники не ограничиваются совершением одного преступления, они склонны к совершению целого ряда преступлений, в череде которых расследуемое является лишь одним из звеньев. Н. А. Подольный и Ю. В. Шляпников справедливо отмечают, что «признаком, который отличает преступную деятельность от преступления, является то, что она состоит из системы действий»[2]. Более того, преступная деятельность может складываться из череды совершенных преступлений. Поэтому каждое из преступлений может являться, по существу, элементом единой преступной деятельности. При этом, как замечает А. Ю. Головин, и «противодействие раскрытию и расследованию преступлений является элементом преступной деятельности»[3]. По этой причине, оценивая результаты противодействия расследованию одного из совершенных преступлений, преступник делает выводы в части дальнейшего совершенствования своей деятельности по противостоянию органам расследования. То есть результат противодействия — это обратная информация, которая поступает в распоряжение преступника об эффективности выполненных им действий по противодействию расследованию конкретного преступления. В частности, при сокрытии преступлений в сфере компьютерной информации свидетельством эффективности этих действий является полное уничтожение информации о произведенных с этой целью действиях. В. В. Крылов писал: «Наиболее опасным разрушающим информационные системы фактором чаще всего являются действия людей»[4]. Всякое преступление ведь тоже является информационной системой, которая может дать множество ответов на вопросы, которые ставят следователь и суд. И это особенно справедливо по отношению к преступлениям, совершенным в сфере компьютерной информации.

В связи с этим результат должен рассматриваться как один из наиболее важных показателей характеристики эффективности противодействия расследованию преступлений. Следовательно, его необходимо включать в качестве элемента в структуру расследования противодействия расследованию. Причем этот показатель всегда принимается во внимание лицами, оказывающими противодействие расследованию. Поэтому для того, чтобы само расследование было успешным, необходимо, чтобы он учитывался и органами, осуществляющими расследование. Это позволяет утверждать наличие методологического значения данного показателя, что является еще одной причиной, по которой он должен рассматриваться как элемент структуры противодействия расследованию.

Оценка результата противодействия расследованию имеет большое значение для планирования и организации преступ-

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

ной деятельности в сфере компьютерной информации. Это обусловлено тем, что лица, совершающие преступления, далеко не всегда оказываются изобличенными в совершенных ими преступлениях. Ведь как уже было ранее сказано, имеются все основания утверждать о высоком уровне латентности данного вида преступности. Всякое невыявленное преступление или неизобличение в его совершении конкретного преступника не только является свидетельством эффективности предпринятых мер по сокрытию или инсценировке, но и позволяет преступнику, оставаясь не привлеченным к уголовной ответственности, продолжать совершенствовать эти свои действия. То есть далеко не только отрицательный результат, как это обычно принято считать, является стимулом для дальнейшего совершенствования противодействия, но и положительный, так как позволяет, проанализировав эти действия, понять наиболее сильные и слабые стороны и на основе такого анализа в дальнейшем не допускать того, что может быть пагубным для достижения ожидаемого преступного результата в целом. В этом случае можно говорить даже о выработке преступного профессионализма при оказании противодействия расследованию преступлений. При оказании противодействия при расследовании преступлений в сфере компьютерной информации каждый очередной удачный факт по сокрытию преступления позволяет преступнику осознать, насколько примененные им методы были адекватны поставленной им задаче, и на основании этого решить вопрос о возможности применения новых. Кроме того, каждый случай подобного рода действий — это возможность для преступника еще лучше освоиться в виртуальной среде компьютерной информации. То есть, раз от раза преступник получает возможность улучшать свою способность ориентироваться в среде компьютерной информации, давать ей оценку и планировать свои действия в согласии с этой средой. При этом он оценивает то, какие вредоносные программы являются наиболее эффективными для достижения поставленных им преступных целей. В случае недостаточной эффективности этих программ им могут даже предприниматься меры по их совершенствованию. Так, Якутским городским судом Республики Саха (Якутия) были осуждены члены ОПГ, которые на протяжении года заражали банкоматы г. Якутска вирусом и переводили с них денежные средства. Организатор ОПГ на международном интернет-форуме познакомился с хакером — жителем Москвы, который разрабатывал вирусы, модифицирующие компьютерную информацию, и приобрел за 100 000 рублей одну из его разработок.

Преступники распределили роли, в соответствии с которыми каждый выполнял свою часть запланированных действий. Так, злоумышленник, работающий начальником IT-отдела, обеспечивал неправомерный доступ к ЭВМ банкоматов, подготавливая их к заражению вирусом.

Непосредственно осуществлял внедрение вируса второй участник ОПГ — системный администратор и руководитель преступной группы. Третий исполнял роль так называемого «дропа» — человека, который со своего счета снимает перенаправленные с помощью вируса деньги. Причем программа, которая позволяла совершать данные преступления, неоднократно модифицировалась, что и позволяло преступникам длительное время оставаться незамеченными[5].

Именно это является причиной, по которой всякое невыявленное преступление в сфере компьютерной информации представляет опасность для общества, так как грозит появлением новых, более совершенных вредоносных программ. В связи с этим умение выявлять данные преступления является профилактикой, предупреждающей их совершение. Ведь «опровержение расчета обвиняемого на безнаказанность за совершенное им преступление также является весьма сильным средством воспитательного воздействия, используемого следователем в процессе расследования»[6].

Отмечая то, что положительный опыт в противодействии преступлений в сфере компьютерной информации позитивно влияет на совершенствование этой деятельности, следует отметить, что и негативный опыт не проходит бесследно для преступников. Конечно, факт выявления преступления приостанавливает их преступную деятельность, но также позволяет понять просчеты, которые при совершении нового, аналогичного преступления совершать нельзя. Помимо этого у лиц, совершающих преступления, формируется преступный характер, то есть характер человека, озлобленного на общество, желающего ему противостоять по, как ему кажется, принципиальным соображениям. Они начинают воспринимать себя как оппозиция обществу, которое их не понимает и не способно понять, так как его составляют лишь посредственные личности. Каждое преступление, помимо всего прочего, поэтому воспринимается ими как

своего рода состязание на интеллект, то есть они каждый раз пытаются доказать каждым совершенным и нераскрытым преступлением свое интеллектуальное превосходство. Тем самым формируется особый тип преступника, совершающего преступления в сфере компьютерной информации. И результаты противодействия играют в этом немалую роль, поскольку позволяют совершенствовать преступникам эту свою деятельность.

Примечания

[1] См.: *Головин А. Ю.* Криминалистическая систематика. — М. : ЛексЭст, 2002. — С. 153.
[2] *Подольный Н. А., Шляпников Ю. В.* Значение категории «преступная деятельность» для расследования незаконного предпринимательства // Следователь. — 2008. — № 2. — С. 41.
[3] *Головин А. Ю.* Указ. соч.
[4] *Крылов В. В.* Современная криминалистика. Правовая информатика и кибернетика. — М. : ЛексЭст, 2007. — С. 106.
[5] Уголовное дело № 1-42/2010 // Архив Якутского городского суда Республики Саха (Якутия).
[6] *Васильев В. Л.* Юридическая психология. — СПб. : Питер Пресс, 1997. — С. 348.

КОСЫНКИН Александр Александрович, преподаватель кафедры уголовного права, криминалистики и криминологии МГУ им. Н. П. Огарева. E-mail: kosynkinaa@yandex.ru

KOSYNKIN Alksandr Aleksandrovich, Lecturer of the Chair “Criminal Law, Criminalistics and Criminology”, Mordovia State University named after N. P. Ogarev. E-mail: kosynkinaa@yandex.ru

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 343.84 +94(470)«1941/1945»
ББК Х3(2)62 + Х410.217(2) + Х408.03(2)

В. А. Гусак

ОТСРОЧКА ИСПОЛНЕНИЯ ПРИГОВОРА С ОТПРАВКОЙ НА ФРОНТ КАК ВИД УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941—1945 гг.)

V. A. Gusak

REPRIEVE FOR SENDING TO THE FRONT AS A FORM OF CRIMINAL PUNISHMENT DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR (1941—1945)

В статье рассматриваются актуальные проблемы уголовно-правовой политики военного времени, в частности исторические особенности реализации такого института уголовного права, как отсрочка исполнения приговора. Автор исследует нормативную базу решений об отсрочке исполнения приговоров при отправке на фронт, положительные и отрицательные последствия ее применения.

Ключевые слова*: уголовное право, уголовно-правовая политика, отсрочка исполнения приговора при отправке на фронт.*

The article deals with actual problems of penal policy of the war, particularly the historical peculiarities of realization of such an institution of criminal law as a reprieve. The author examines the legal framework of this measure in wartime, and also its positive and negative results.

Keywords: *criminal law, criminal law policy, reprieve for sending to the front.*

В настоящее время ряд аспектов истории государства и права периода Великой Отечественной войны требуют глубокого обоснованного и объективного юридического исследования. Особый научный интерес представляют проблемы уголовного права военного времени, в частности, такой характерный для этого периода институт, как отсрочка исполнения приговора и сокращение срока наказания при отправке на фронт. Сегодня в связи с большим количеством околонаучных или псевдонаучных публикаций на военную тему общество как никогда нуждается в юридически и исторически обоснованных, взвешенных и имеющих комплексный характер научных исследованиях, основанных на достоверной источниковой базе — архивных документах и материалах.

Правовая и социальная природа отсрочки исполнения приговора при отправке на фронт заключалась в неприменении наказания к тем лицам, которым можно было доверить защиту Отечества с оружием в руках. Суды приостанавливали исполнение приговора до возвращения осужденного из Вооруженных Сил. Осужденные, получившие отсрочку, обычно направлялись на передовые позиции в штрафные части.

Первоначально отсрочка исполнения приговора применялась только к осужденным военнослужащим. В соответствии со ст. 19-2 Основных начал уголовного законодательства СССР и союзных республик[1] и с примечанием 2 к ст. 28 УК РСФСР 1926 года, приговор, «присуждающий в военное время военнослужащего к лишению свободы без поражения прав, может быть по определению суда, вынесшего приговор, отсрочен исполнением до окончания военных действий с тем, что осужденный направляется в действующую армию»[2]. Если осужденный проявлял себя в боях стойким защитником Родины, то по ходатайству военного командования суд освобождал его от наказания или мог заменить его более мягким.

Положение о штрафных частях и порядок направления в них военнослужащих определялись приказом Наркома обороны СССР № 298 от 28 сентября 1942 года, № 323 от 16 октября 1942 года и

№ 0413 от 21 августа 1943 года. Согласно требованиям этих приказов, в штрафные части действующей армии направлялись военнослужащие, осужденные с применением отсрочки исполнения приговора до окончания войны (примечание 2 к ст. 28 УК РСФСР), а также лица среднего и старшего командного, политического и начальствующего состава приказом по дивизии или бригаде (по корпусу — в отношении личного состава корпусных частей или армии и фронту — в отношении частей армейского и фронтового подчинения соответственно), рядовые бойцы и младшие командиры — приказом по полку (отдельной части) на срок от одного до трех месяцев[3].

В условиях войны нецелесообразность в ряде случаев приводить в исполнение приговоры к лишению свободы в отношении лиц призывного возраста или военнообязанных стала очевидной. В связи с этим Верховный Суд СССР 22 января 1942 года принял соответствующее руководящее постановление, в котором разъяснил, что по смыслу закона осуждение лиц к лишению свободы на срок до двух лет без поражения в правах не может служить препятствием к их призыву по мобилизации в Вооруженные Силы[4]. Дальнейшее правовое расширение возможностей применения отсрочки на этом основании произошло 25 июля 1943 года, когда Пленум Верховного Суда СССР постановил, что отсрочка допускается при осуждении к лишению свободы без поражения в правах независимо от срока наказания[5].

Как отмечает С. Я. Улицкий, каких-либо формальных ограничений в использовании отсрочки исполнения приговора в зависимости от характера и тяжести совершенных преступлений и личности виновного в законе не было: «Но, решая вопрос о том, можно ли доверять осужденному защиту Отечества с оружием в руках, суд эти обстоятельства, конечно, учитывал. Отсрочку, к примеру, не применяли к осужденным за измену Родине, шпионаж, убийство»[6]. Ужесточение уголовной политики в 1944 году привело к изданию нормативных правовых актов, ограничивавших применение отсрочки исполнения приговора по ряду категорий дел.

Борьба с преступностью в военное время объективно требовала усиления уголовной ответственности лиц, виновных в преступлениях, представлявших повышенную общественную опасность. Главный акцент в борьбе с преступностью был сделан на ужесточение санкций, усиление идеологического и психологического воздействия. Следует отметить также тенденцию к политизации ряда преступлений. На это, в частности, указывают В. Н. Кудрявцев и А. И. Трусов. Так, хозяйственные дела вместо ст. 111 (халатность) квалифицировались по ст. 58-14 (саботаж)[7], часть правонарушений, которые ранее могли рассматриваться судами как хулиганство, квалифицировались по другим статьям, к примеру, злостное групповое хулиганство — как бандитизм[8]. В записке прокурора Челябинской области Шляева, направленной в январе 1944 года в обком партии, подчеркивалось, что борьба с хулиганами и грабителями имеет принципиальное политическое значение[9].

В 1942 году произошло ужесточение уголовно-правовой политики в области борьбы с бандитизмом в соответствии с постановлением ГКО от 11 октября 1942 года «О мерах наказания дезертиров, занимающихся бандитизмом, вооруженными грабежами, контрреволюционной повстанческой работой»[10]. Эта тенденция объяснялась тяжелой ситуацией на фронте, когда вражеские войска подошли к Сталинграду[11].

В период освобождения оккупированных территорий был издан совместный приказ Наркомата юстиции СССР и Прокурора СССР от 25 января 1944 года «Об усилении борьбы с бандитизмом, разбоем, грабежами, хулиганством и кражами». В приказе отмечалось, что в ряде регионов произошло ослабление борьбы с этим опасным в условиях военного времени явлением, наблюдались случаи, когда грабители, злостные хулиганы и воры-рецидивисты не привлекались к уголовной ответственности и продолжали совершать преступления. Указывалось также и на случаи необоснованных отказов в санкциях на арест лиц по таким делам[12].

В связи с этим органам суда и прокуратуры предписывалось в отношении бандитов, грабителей, злостных хулиганов и воров-рецидивистов избирать в качестве меры пресечения только содержание под стражей. Дела о бандитизме, разбое, грабежах, хулиганстве и кражах, имевшие большое общественное значение, должны были рассматриваться в пятидневный срок с обязательным участием прокурора в качестве государственного обвинителя в открытых судебных процессах, в клубах и на предприятиях с тем, чтобы каждый приговор был широко известен населению. Приговоры по таким делам должны были публиковаться в местной печати[13]. Судам при вынесении приговоров пред-

писывалось назначать суровые меры наказания без отсрочки исполнения приговоров[14].

Применение в условиях военного времени отсрочки исполнения приговоров с отправкой осужденного на фронт потребовало, как уже было отмечено, издания нормативных правовых актов, определявших особенности применения этих мер в отношении определенных категорий лиц, подлежавших при осуждении направлению на фронт с отсрочкой исполнения приговора, а также устанавливавших порядок снятия судимости с военнослужащих, к которым была применена отсрочка исполнения приговора.

Так, рядом особенностей обладало применение мер уголовного характера к работникам железнодорожного и водного транспорта. 27 февраля 1942 года был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об отсрочке исполнения приговоров в отношении работников железнодорожного и водного транспорта», который распространял примечание 2 к ст. 28 УК РСФСР на работников железнодорожного и водного транспорта, осужденных к лишению свободы без поражения избирательных прав: осужденные работники железнодорожного и водного транспорта, лица призывного возраста, годные к несению военной службы, к которым суд найдет возможным применить это примечание, по определению суда должны были направляться в штрафные части действующей армии, а остальные — на предприятия с использованием их по усмотрению руководителя предприятия[15].

Однако приказ НКЮ СССР № 0100 от 4 августа 1942 года разъяснял, что в случаях, когда суды на основании Указа от 27 февраля 1942 года применяли к осужденным работникам транспорта примечание 2 к ст. 28 УК РСФСР, работники ведущих профессий (машинисты и их помощники, начальники станций и их помощники, диспетчеры, главные кондукторы) могли в соответствии с постановлением ГКО от 18 мая 1942 года № 1765 независимо от пригодности к службе в Красной Армии направляться на предприятия для использования по усмотрению руководителей предприятий[16].

В случаях, когда военнослужащий проявил себя стойким защитником СССР: был ранен в бою и своей кровью искупил вину перед Родиной или заслужил государственные награды, — суд по ходатайству военного командования мог освободить его от наказания еще до окончания военных действий. Существенное значение имело также совершенствование порядка снятия судимости. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 декабря 1941 года предоставил военным Советам фронтов (отдельных армий) и флотов право снимать судимость с военнослужащих, отличившихся в боях с фашистскими захватчиками, с последующим утверждением решений военных Советов Президиумом Верховного Совета СССР. В военный период Верховный Суд, рассматривая в порядке надзора дела осужденных за нетяжкие преступления, как правило, освобождал их от уголовной ответственности и лишения свободы, если они изъявляли желание быть отправленными на фронт[17].

В ряде случаев применение отсрочки исполнения приговора с направлением осужденных на фронт имело негативные последствия. Так, в приказе «О направлении в штрафные части военнослужащих, осужденных военными трибуналами с применением отсрочки исполнения приговора до окончания войны» № 323 от 16 октября 1942 года, подписанном заместителем Народного комиссара обороны СССР Е. А. Щаденко, отмечались следующие нарушения: «Осужденные попадают в запасные части и направляются в действующую армию вместе со всеми честными бойцами в составе маршевых пополнений. Нередко эти лица, находясь в запасных частях, а также в пути следования на фронт, ведут разлагающую работу, а прибыв на место, растворяются в общей массе и многие из них скрывают свою судимость. Таким образом, судебный приговор не достигает цели, подрывается авторитет суда, и по существу наносится вред войсковым частям, куда эти люди прибывают»[18].

В приказе № 004/0073/006/23 от 26 января 1944 года «О порядке применения примечания 2 к статье 28 УК РСФСР (и соответствующих статей УК других союзных республик) и направления осужденных в действующую армию», подписанном заместителем наркома обороны СССР маршалом А. М. Василевским, наркомом внутренних дел СССР Л. П. Берией, наркомом юстиции СССР Н. М. Рычковым и прокурором СССР К. П. Горшениным, были приведены следующие данные: «Проверкой установлено, что судебные органы в ряде случаев необоснованно применяют отсрочку исполнения приговора с направлением осужденных в действующую армию к лицам, осужденным за контрреволюционные преступления, бандитизм, разбой, грабежи, ворам-рецидивистам, лицам, имевшим уже в прошлом судимость за перечисленные преступления,

а также неоднократно дезертировавшим из Красной Армии»[19].

В связи с этим приказ содержал запрет судам и военным трибуналам применять примечание 2 к статье 28 УК РСФСР (и соответствующие статьи УК других союзных республик) к осужденным за контрреволюционные преступления, бандитизм, разбой, грабежи, ворам-рецидивистам, лицам, имевшим уже в прошлом судимость за перечисленные выше преступления, а также неоднократно дезертировавшим из Красной Армии. По остальным категориям дел при решении вопроса об отсрочке исполнения приговора с направлением осужденного в действующую армию судам и военным трибуналам указывалось на необходимость учитывать личность осужденного, характер совершенного преступления и другие обстоятельства дела[20].

Имели место также нарушения и при самой передаче осужденных с отсрочкой исполнения приговоров в действующую армию, что давало возможность многим из них дезертировать и снова совершать преступления. В связи с этим военкоматам предписывалось принимать в местах заключения лиц, признанных годными к службе в действующей армии, под расписку и отправлять в штрафные батальоны военных округов для последующей отправки их в штрафные части действующей армии вместе с копиями приговоров. При поступлении осужденных в штрафные части сроки пребывания в них устанавливались командирами войсковых частей[21].

Таким образом, нельзя безоговорочно согласиться с С. Я. Улицким, который отмечает, что широкое применение во время войны отсрочки исполнения приговоров с направлением осужденных на фронт серьезно способствовало в тех условиях борьбе с преступностью[22]. Хотя, безусловно, для некоторых граждан фронтовая обстановка, непосредственное участие в боях стали суровой школой, выполнявшей воспитательные функции и способствовавшей их исправлению.

Обеспечение общественного порядка, борьба с преступностью в годы Великой Отечественной войны имели первостепенное значение для укрепления обороноспособности страны, эффективного функционирования тыла. Усиление карательных мер как основной рычаг в борьбе с преступностью не всегда обеспечивало ожидаемые результаты: коренного улучшения обстановки к концу войны добиться не удалось. Это могло объясняться тем, что, с одной стороны, антиобщественное поведение стало проявлением и следствием адаптации многих людей к тяжелым условиям труда и быта, с другой — экстремальная обстановка усилила деформацию культурного пространства, в том числе межличностного общения, выразившуюся в утрате нравственных ориентиров. В то же время в борьбе с преступностью в этот сложный период государство применяло не только карательные меры, но и давало возможность лицам, чьи деяния не представляли значительной общественной опасности, искупить свою вину исполнением своего долга по защите Отечества.

Примечания

[1] *Исаев М. М.* Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик. — М. ; Л., 1927. — С. 6.
[2] СУ РСФСР. — 1926. — № 80. — Ст. 600.
[3] Психология великой победы советского народа / под. ред. Г. В. Телятникова, А. Ф. Шикуна. — Тверь, 1995. — С. 31.
[4] *Герцензон А. А., Грингауз Ш. С., Дурманов Н. Д.* и др. История советского уголовного права. — М., 1947. — С. 423.
[5] Там же.
[6] *Улицкий С. Я.* Борьба с преступностью в период Отечественной войны. — Владивосток, 2000. — С. 23.
[7] *Кудрявцев В. Н., Трусов А. И.* Политическая юстиция в СССР. — СПб., 2002. — С. 185.
[8] См.: *Блинова В. В.* Борьба органов НКВД Чкаловской области с контрреволюционными преступлениями в годы Великой Отечественной войны // Южный Урал — Великой Победе : мат-лы регион. науч.-практ. конф., посвященной 60-летию Победы над гитлеровской Германией. — Оренбург, 2005. — С. 149.
[9] ОГАЧО. — Ф. П-288. — О. 8. — Д. 228. — Л. 6.
[10] ГАРФ. — Ф. 9492. — О. 1а. — Д. 309. — Л. 9—10; Уголовный кодекс РСФСР. Комментарий. — М., 1941. — С. 64.
[11] См.: *Вольхин А. И.* Поиск повстанческих организаций органами НКВД — НКГБ, борьба с террористическими актами и бандитизмом на Урале и в Сибири в годы Великой Отечественной войны // Военком: военный комментатор : военно-исторический альманах / редкол.: В. Б. Белолугов (глав. ред.), В. Л. Берсенев и др. [Екатеринбург]. — 2001. — № 1 (2). — С. 59—60.
[12] История советского государства и права. — Кн. 3. — М., 1985. — С. 138.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

[13] ОГАЧО. — Ф. Р-916. — О. 22. — Д. 20. Л. 5—6.
[14] ГАРФ. — Ф. Р-9492. — О.1а. — Д. 309. — Л. 9—10.
[15] Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — ноябрь 1958 г. / под ред. к. ю. н. Ю. И. Мандельштам. — М., 1959. — С. 415—416.
[16] *Григуть А. Е.* Роль и место органов НКВД СССР в осуществлении уголовно-правовой политики советского государства в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1999. — С. 51—52.
[17] Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР (1938—1944 гг.). — М., 1945. — С. 132.
[18] Русский архив: Великая Отечественная. — Т. 13 (2—2). Приказы народного комиссара обороны СССР. 22 июня 1941 г. — 1942 г. — М., 1997. — С. 274.
[19] Приказы народного комиссара обороны СССР: 1943—1945 гг. / сост. А. И. Барсуков и др. — М., 1997. — С. 241.
[20] Там же. — С. 241—242.
[21] Там же. — С. 242.
[22] *Улицкий С. Я.* Указ. соч. — С. 23.

ГУСАК В. А., докт. юрид. наук.

GUSAK V. A., Doctor of Legal Sciences.

УДК 343.2/.7 +343.267
ББК Х515 + Х408.0

С. Э. Титов

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НОРМАМИ УГОЛОВНОГО ПРАВА

S. E. Titov

ENFORCEABILITY OF CRIME PREVENTION THROUGH CRIMINAL LAW PROVISIONS

В статье рассматриваются проблемы правового обеспечения предупреждения преступлений нормами уголовного права. Анализируются вопросы эффективности предупреждения преступлений и назначения наказания.

Ключевые слова: *предупреждение, уголовное право, преступление.*

In clause problems of legal maintenance of the prevention of crimes are considered by norms of criminal law. Questions of efficiency of the prevention of crimes and purposes of punishment are analyzed.

Keywords: *the prevention, criminal law, a crime.*

Конец XX века — начало XXI характеризуются изменением государства к общей политике предупреждения преступлений. Реформа правоохранительных органов, воссоздание общественных институтов, основная цель которых предупреждение, профилактика, пресечение преступлений, дают основание делать выводы о том, что уголовная политика государства движется по пути гуманизации наказаний, что означает кардинальное изменение уголовного закона.

Определяющую роль в предупреждении преступлений играют правоохранительные органы, включая суды и органы, исполняющие судебные решения. Предупреждение преступлений является основным содержанием этой деятельности.

Криминология очень тесно связана с данным видом деятельности, поскольку она разрабатывает на теоретическом уровне методы предупредительного характера, основываясь на научных исследованиях, опираясь на международный и зарубежный опыт. Именно правоохранительные и иные органы реализуют на практике специфические методы предупреждения преступности, выявляют их эффективность.

Предупреждение преступлений уголовно-правовыми мерами является важным фактором сдерживания ее распространения. Как в зарубежной, так и в российской науке до настоящего времени не выработан единый подход к решению этой проблемы. Многие ученые и практики высказываются за ужесточение наказания за отдельные преступления, совершаемые преступниками, например, терроризм.

Следовательно, проблемы предупреждения преступлений имеют высокий уровень актуальности, теоретической и практической значимости. Поэтому не случайно, что ученые — специалисты в области юриспруденции, психологии, социологии, политики, государственные деятели уделяют серьезное внимание изучению именно предупреждения преступлений.

Известная ограниченность и недостаточная эффективность предупреждения преступлений обусловлены также и тем, что интерес специалистов — ученых и практиков в области борьбы с преступностью концентрируется, главным образом, на самом преступном акте. С позиций уголовного законодательства это вполне обоснованно, поскольку единственным основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного действующим Уголовным кодексом Российской Федерации.

Правовое обеспечение предупреждения преступлений включает в себя, прежде всего, реализацию не только юридических норм, которые регулируют поведение участников предупредительной деятельности, но и первичных правовых норм.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

Конституция Российской Федерации в ч. 4 ст. 15 закрепила совершенно новое понимание правовой системы России. Как следствие этого, особое значение приобретает правовое обеспечение предупреждения преступлений в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Даже грамотный и искушенный академик-советник с американским опытом и знаниями А. Н. Яковлев в конце своей жизни признается: «Я не ожидал всех сложностей предстоящего процесса. Не сразу пришло понимание, что воплощение демократии в реальной России потребует колоссальных и длительных усилий. Я был убежден, что стоит только вернуть народу России свободу, как он проснется и возвысится. Начнет обустраивать свою жизнь так, как ему потребно. Все это оказалось блаженной романтикой. В жизни все получалось во многом по-другому»[1]. Как мы видим, сегодня эти слова как никогда актуальны и полностью соответствуют реальной действительности.

По официальным данным МВД Российской Федерации, в 2009 году от преступных посягательств пострадали более 100 тысяч детей и подростков. Детей, чаще всего сирот, детей из неблагополучных семей вовлекают в наркоманию, проституцию, в другие криминальные сферы. Лиц, которые этим занимаются, нужно наказывать самым суровым образом.

В 2009 году ужесточено наказание за сексуальные преступления в отношении несовершеннолетних. Но профилактика такой преступности не менее важна. Необходимо закрыть доступ в образовательные и воспитательные учреждения тем, кто был осужден за любые насильственные преступления или вовлекал детей и подростков в преступную деятельность. Такие люди не должны заниматься воспитанием детей[2].

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2009 года говорилось о необходимости совершенствования уголовного законодательства. О том, что законодательство должно быть жестким, но в то же время современным и гуманным в разумном смысле этого слова, а восстановление справедливости посредством правосудия и защита прав потерпевших не должны приводить к пополнению преступного мира большим количеством новых кадров, вновь говорил Президент РФ в ежегодном Послании Федеральному Собранию. Санкция за нетяжкие, малозначительные преступления должна быть по возможности не связана с лишением свободы. Это, кстати, особенно актуально в тех случаях, когда речь идет о молодых людях, о подростках, о тех, кто впервые нарушил закон[3].

Как заметил норвежский ученый И. Анденес, «посредством уголовного права и его применения в конкретных случаях членам общества посылается “сигнал”. Уголовное право дает перечень деяний, подлежащих преследованию, и устанавливает наказания за их совершение. Решение судов, а также действия полиции и тюремной администрации доводят знание об уголовном праве до населения, подчеркивая тот факт, что уголовные законы — отнюдь не пустые угрозы и давая подробную информацию о том, какого наказания следует ожидать за нарушение тех или иных законов. Эффект общего предупреждения обеспечивается в той мере, в какой это удерживает граждан от социально нежелательных действий, которые они в противном случае могли бы совершить»[4].

Французский ученый Ж. Карбонье сказал, что эффективность закона, который обеспечивает свободу действий, заключается не в действии, а в самой свободе, то есть в возможности выбрать любой допустимый вариант действия. Такой закон имеет невидимую эффективность благодаря своему психологическому влиянию на людей[5].

Русский криминалист М. Исаев еще в 1925 году высказал тезис, что уголовное право характеризуется не столько тем, что объявляет преступным, сколько тем, что уголовный закон преступным не признает[6].

Через уголовный закон реализовалась идея, которую советские криминологи связывали с так называемым общесоциальным предупреждением.

В XVIII веке А. Н. Радищев намного раньше известнейшего Адольфа Кетле в работе «О законоположении» (1802 год) пришел к исключительно важным выводам о роли уголовной статистики и социологии в организации борьбы с преступностью. Он не просто констатировал печальные тенденции преступности, предложил основные направления использования статистических и социологических данных закономерностей в правотворческой работе. В своем Законоположении он писал, что для разработки законов необходим полноценный статистический материал, правдиво освещающий преступность, ее причины, деятельность правосудия и другие правовые и экономические вопросы, что только на основании таких данных «мож-

но почерпнуть мысли для будущего законоположения»[7].

Анализ практики применения статей Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации, в частности ст. 37 «Необходимая оборона», ст. 38 «Причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление», а также норм Особенной части с двойной превенцией ст. 115 «Умышленное причинение легкого вреда здоровью», с. 116 «Побои», ст. 117 «Истязание», ст. 119 «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью», ст 222 «Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» Уголовного кодекса Российской Федерации, позволяет констатировать, что их превентивный потенциал используется не в полной мере, чему способствуют дефекты правосознания граждан, ошибки правоприменителей и другие факторы. Высокий уровень латентности этих преступлений, а именно нормы с двойной превенцией, является весьма высоким, в результате чего недостаточно используются возможности для предупреждения тяжких и особо тяжких преступлений против личности, преступлений несовершеннолетних и против них, преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, оружия.

Речь в данном случае идет о неучтенных, не зарегистрированных правоохранительными органами преступлениях. Так, латентные преступления — это своего рода разница между фактически, реально существующими и учтенными преступлениями. Отмечая масштабы рассматриваемого явления, следует отметить, что в Российской Федерации она превышает зарегистрированную в 3—5 раз, а по мнению отдельных ученых, в 7 раз и более. Следовательно, имеет место скорейшая разработка методики выявления и пресечения данных преступлений.

Незаявленными преступлениями следует считать такие, которые имели место, но лица, в отношении которых они были или о которых они были осведомлены, не сообщили в правоохранительные органы.

Неучтенные преступления, в данном случае речь идет о преступлениях, о которых правоохранительные органы были осведомлены, имели поводы и основания к регистрации преступления и возбуждения уголовного дела, однако регистрации преступления и его последующего расследования не было.

Неустановленные преступления — это те преступные деяния, которые были заявлены, зарегистрированы, их расследовали, но в силу определенных обстоятельств в фактически содеянном не было установлено события или состава преступления.

Уголовный кодекс Российской Федерации требует совершенствования, внесения изменений, поскольку те нормы, которые имеются в действующем уголовном законодательстве, не могут оказать должного воздействия на все преступлений, которые имеют место быть. Действующее уголовное законодательство предусматривает перечень уголовных наказаний, которые не достигают тех целей, той эффективности наказания, которые должны достичь при назначении преступникам.

Екатерина II писала: «Цель наказаний состоит не в том, чтобы мучить тварь, чувствами одаренную. Они на тот конец предписаны, чтоб воспрепятствовать виноватому, дабы он впредь не мог вредить обществу, и чтобы отвратить граждан от содеяния преступлений»[8].

В. Ф. Ушаков в трактате «О праве и цели наказания» раскрыл психологические условия воздействия наказания на преступника. Главным он считает приведение его к раскаянию.

Наказание — это не просто кара за злодеяние, наказание можно рассматривать как то, что отражает наши представления, нашу систему ценностей. Следовательно, оно регулируется системой стандартов, которые люди применяют в повседневной жизни, решая, что можно делать с другими людьми, а что нельзя. Это стандарты, которые действительно применяются, а не только выявляются через опрос общественного мнения. Степень и способ наказания являются зеркалом, в котором отражены стандарты, главенствующие в обществе[9].

Бытует мнение о том, что чем чаще и больше будет применяться наказание, тем больших успехов достигнем на обозначенном поприще. Но это суждение нельзя назвать истинным. Уголовное наказание должно гармонично входить в сложную систему политических, социальных, экономических мер воздействия на преступность. Гиперболизация значения уголовного наказания в этой системе и игнорирование или приуменьшение иных элементов способно породить обратный эффект (по принципу: действие равно противодействию): неумелое расширение уголовной репрессии вместо победы над преступностью может породить всплеск последней.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

Немецкий криминолог Я. В. Дийк (1989 г.) представил хорошо документированный исторический анализ последовательного сокращения доли санкций в виде тюремного заключения и замены последних мерами, ограничивающими свободу. Он определяет это как «процесс цивилизаций», ведущий в западном государственном строительстве к монополизации и централизации власти[10].

Общеупотребительное значение термина «эффективность» означает способность добиться максимального результата с минимальными затратами. В то же время назначение наказания может быть признано эффективным, если оно является необходимым и достаточным для достижения целей наказания. По логике, чем чаще мы будем применять то или иное наказание, тем больший результат оно должно нести.

К числу проблем, которые имеют место быть, можно отнести следующие: 1) сложившаяся практика назначения наказания в Российской Федерации может быть признана неэффективной, поскольку она не приводит к снижению уровня преступности, как в целом, так и в части наиболее опасных видов преступлений, об этом свидетельствуют как официальные статистические данные ГИАЦ МВД Российской Федерации, так и результаты ранее проведенных криминологических исследований автором; 2) применение наказания является необоснованно жестоким и приводит не к исправлению значительной группы лиц, но к дальнейшему увеличению их опасности, ярким примером этому служит рост рецидивной преступности за последнее десятилетие; 3) общество вынуждено тратить огромные средства не только на процесс исполнения наказания, но и на смягчения последствий наказания, об этом неоднократно в своих выступлениях отмечал Президент Российской Федерации Д. А. Медведев; 4) интересы потерпевшего недостаточно защищены при назначении наказания, это еще раз говорит о недостаточной защите в Российской Федерации жерт преступлений, потерпевших.

Институты и нормы уголовного права имеют системообразующее значение для правового обеспечения предупреждения преступления, так как ими определяется круг общественно опасных деяний, несовершение которых и составляет главную цель и определяет главную охранительную функцию уголовно права.

Действующее уголовное законодательство в сравнении с Уголовным кодексом РСФСР создает более фундаментальные основы для построения правильной предупредительной деятельности, но, как показал проведенный анализ, имеются недостатки, которые необходимо устранить.

Действенным средством предупреждения преступности способно стать только правовое воспитание, ориентированное на осознание социального, нравственного значения уголовно-правовых запретов.

В рамках этого огромное значение имеет правовое воспитание граждан. С. С. Алексеев по поводу этого отмечал, что история развития права — это история большего «насыщения» данного феномена (явления) специфическими свойствами развертывания в нем потенций всего того, что может быть отнесено к нормативно-регулятивной культуре, к правовому прогрессу[11].

Следует признать, что в любом государстве это осуществляется сложно, в некоторых случаях происходит регресс. На движение, ход, темпы, результативность этого процесса оказывает влияние множество факторов. Прежде всего, речь идет об утверждении в стране подлинной правовой культуры, об эффективном правовом воспитании граждан. Это можно достичь только при условии социального благополучия, гражданского согласия, активного сотрудничества всех общественных групп населения, при повышении благосостояния народа, при расширении материальных гарантий прав человека.

Примечания

[1] См.: *Яковлев А.* Омут памяти. — М., 2000. — С. 16.
[2] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. — 2010. — 1 дек.
[3] См.: Там же.
[4] См.: *Анденес И.* Наказание и предупреждение преступлений. — М., 1979. — С. 53.
[5] См.: Эффективность правовых норм. — М., 1980. — С. 29.
[6] См.: *Исаев М. М.* Общая часть уголовного права РСФСР. — М., 1925.
[7] *Радищев А. Н.* Избранные философские и общественно-политические произведения. — М., 1952. — С. 460.

[8] Цит. по : *Гернет М. Н.* История царской тюрьмы. — С. 13.
[9] См.: *Кристи Нильс*. Борьба с преступностью как индустрия. Вперед, к Гулагу западного образца / пер. с англ. А. Петрова, В. Пророковой; предисл. Я. Гилинского. — 2-е изд. — М., 2001. — С. 194.
[10] См.: *Зак Ф.* Криминология и уголовная политика в ФРГ// Криминологические исследования в мире. — М., 1995. — С. 106.
[11] См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 1. — М., 1981. — С. 62.

ТИТОВ Сергей Эдуардович, соискатель кафедры уголовного права и криминологии ФГБОУ ВПО «ЧелГУ».

TITOV Sergey Eduardovich, Degree Candidate at the Chair “Criminal Law and Criminology”, Federal State Budget-Funded Educational Institution of Higher Professional Education “Chelyabinsk State University” (FGBOU VPO ChelGU).

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

УДК 347.918(470)
ББК Х410.12(2)

И. Г. Напалкова, И. В. Сапранова

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ АРБИТРАЖНОЙ ЮСТИЦИИ И ЕЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ

I. G. Napalkova, I. V. Sapranova

TO A QUESTION ABOUT CONCEPT OF ARBITRATION JUSTICE AND ITS INSTITUTIONAL STRUCTURE

В статье дается определение «арбитража» в его экономическом и юридическом значении. Также рассматривается вопрос структуры арбитражного правосудия Российской Федерации как самой молодой отрасли судебной системы. Дается понятие объекта и предмета арбитражной юстиции.

Ключевые слова: *арбитраж, правосудие, экономические споры, публично-правовые отношения.*

The definition of "arbitration" in its economic and legal value is made in this article. The question of structure of arbitration justice of the Russian Federation, as youngest branch of judicial system, is considered too. The concept of object and subject of arbitration justice is given.

Keywords: *arbitration, justice, economic disputes, publicly-legal relations.*

Народнохозяйственный комплекс России за последние десять лет претерпел радикальные изменения. В стране появился институт частного предпринимательства. Частный бизнес, действующий не только в интересах отдельной личности, но и общества в целом, является одной из основ экономической безопасности страны, ориентированной на рыночную систему хозяйствования. Безопасность предпринимательства, рассматриваемая в качестве важной составной части экономической безопасности, предполагает наличие развитой законодательной базы, регулирующей деятельность участников экономического процесса, а также надежного механизма, обеспечивающего четкое исполнение этих законов.

200 лет назад развитие российского общества дошло до той ступени, когда стала очевидной необходимость создания отдельной специализированной судебной системы для разрешения вопросов, возникающих у предпринимателей в процессе экономической деятельности. История таких судов не была ни простой, ни гладкой: вместе с развитием экономических свобод в стране такие суды росли и укрепляли свой авторитет и уходили в тень или вовсе исчезали во времена тотального государственного регулирования экономики. Деятельность арбитражной юстиции, ее влияние на жизнь общества всегда могла служить надежным барометром экономического состояния России[1].

Для уяснения институциональной структуры арбитражной юстиции необходимо определить значение самого термина «арбитражная юстиция».

Словосочетание «арбитражная юстиция» объединяет в себе несколько понятий: «арбитраж», «арбитражное правосудие» и «юстиция».

Понятие «арбитраж» имеет два значения: им обозначаются как государственные арбитражные суды, так и третейские суды.

Эти значения сложились еще в 20-е годы прошлого века, когда термином «арбитражные комиссии» стали называть специальные государственные органы, разрешающие споры между государственными предприятиями и учреждениями[2]. В 1931 г. эти арбитражные комиссии были ликвидированы, а вместо них была создана система органов, названная «государственным арбитражем»[3]. При этом в 20-е годы прошлого века арбитражными комиссиями также называли третейские суды при биржах.

Можно отметить лишь, что с исторической точки зрения можно однозначно утверждать о том, что между третейскими судами и государственными арбитражными судами имеется «генетическое родство».

Вот уже 86 лет, как в русском юридическом языке понятие «арбитраж» имеет два значения. При этом до 1922 г. таким двойным значением это понятие в целом не обладало и использовалось преимущественно для обозначения третейских судов[4].

На протяжении многих десятилетий в отечественной литературе постоянно говорилось о том, что не следует отождествлять арбитраж как третейский суд с государственным арбитражем, функционировавшим в СССР: *«...арбитраж в рассматриваемом здесь смысле и государственный арбитраж в СССР... — разные явления»*[5]. Указывалось и на неудачность использования понятия «арбитраж» применительно к государственным судам: *«Так, не являются третейскими судами... государственные юрисдикционные органы для разрешения хозяйственных споров, в названии которых также присутствуют слова "арбитраж", "арбитражный". ...Характерно, что "государственный арбитраж", как правило, нельзя перевести на иностранные языки иначе, чем "государственный третейский суд". Например, на английском языке это будет называться „state arbitration" ...такие параллели при переводе можно расценивать как лингвистические казусы...*

К сожалению, отказ от органов государственного арбитража, образование вместо него государственных специализированных на рассмотрении экономических споров судов не повлекли за собой приведение названия этого судебного органа в соответствие с его сущностью. Парадоксально, но факт: и сегодня перевести название наших государственных арбитражных судов, например, на финский язык можно только как "государственные третейские суды". Представляется, что от термина "арбитражный суд" применительно к судам государственным следовало бы отказаться»[6].

В начале 90-х годов прошлого века имелся шанс такую двусмысленность устранить, однако он использован не был: *«Понятие "государственный арбитраж", применявшееся в российской юриспруденции длительное время, не соответствует принятому в иных странах понятию "арбитраж". Под "арбитражем" в практике различных государств понимается разрешение споров третейскими судами, которым стороны по соглашению передают право разрешения конфликта и принимают обязательства добровольно подчиниться решению арбитров.*

<...>

...При разработке арбитражного законодательства в 1992—1993 гг. предлагались различные варианты названия судов, в том числе в некоторых проектах этот суд назывался "хозяйственным судом". Однако сохранилось неудачное название "арбитражный суд"»[7]. *«Вначале имелось в виду наши суды назвать хозяйственными судами, но в результате был выбран другой термин. Суды назвали арбитражными, может быть, потому, что мы были преемниками государственного арбитража... Хотя если бы они были названы коммерческими, торговыми или экономическими, то это больше соответствовало бы профилю их деятельности»*[8].

Подобное двойное значение термина «арбитраж» нередко создает на практике путаницу, особенно в тех случаях, когда дело касается иностранных лиц. Сложности также возникают и у российских лиц: автору как адвокату приходилось многократно объяснять руководителям российских коммерческих организаций разницу между государственными арбитражными судами и арбитражами как третейскими судами.

Впрочем, и сегодня в практике государственных арбитражных судов понятие «арбитражное решение» по-прежнему часто используется для обозначения акта, вынесенного государственным арбитражным судом первой инстанции при рассмотрении дела по существу.

Вполне понятно, что подобная двусмысленность понятия «арбитраж», терпимая во внутреннем обороте, является весьма нежелательной в сфере международного гражданского и торгового оборота. В этой сфере нужно стремиться ее всячески избегать, объясняя иностранным лицам, что следует понимать под арбитражем в том или ином случае. Стремиться к этому должны не только

субъекты частного оборота, но при случае и государственные органы.

Однако, как показывает практика, двусмысленность понятия «арбитраж» может сыграть дурную шутку с теми государственными служащими, кто праву учился плохо или вообще не учился, а взяться за решение сложнейших юридических вопросов всячески рад, особенно если речь идет о зарубежных командировках.

Итак, можно сделать вывод, что под термином «арбитраж», понимается система судебных учреждений, ведомств.

Что касается арбитражного правосудия — то это самая молодая и самая подвижная часть всей нашей судебной системы. В условиях стремительной смены экономических отношений — от административно-плановых к рыночным — арбитражное законодательство вынуждено догонять хозяйствующую практику, упорядочивать и облегчать жизнь отечественных предпринимателей[9]. В настоящее время арбитражное правосудие играет особую роль, оно позволяет дисциплинировать договорные отношения, пресечь административный произвол, цивилизированно осуществлять процесс банкротства, разрешать острые споры в области отношений собственности, находить выход из договорных конфликтов в связи с неплатежами.

Латинское понятие «justitia» соответствует русскому «правосудие», «справедливость»[10]. Таким образом, буквальный перевод «арбитражная юстиция» может звучать как «правосудие в сфере экономических отношений».

Неоднозначность перевода «арбитражная юстиция» порождает различные варианты его толкования:

— с одной стороны, под термином «арбитражная юстиция» понимают правосудие по делам в сфере экономических отношений, его используют для обозначения системы арбитражно-судебных учреждений или специальных арбитражных судов;

— иногда «арбитражная юстиция» рассматривается как процессуальный порядок рассмотрения экономических споров, т. е. арбитражное судопроизводство.

Три подхода к толкованию данного термина соответствуют трем аспектам, используемым при раскрытии сущности правового института арбитражной юстиции: материальному — связанному с природой спора, организационному — обусловленному наличием специальных органов по рассмотрению споров; формальному — соответствующему процессуальному порядку рассмотрения споров.

Материальный аспект помогает раскрыть одновременно ряд важнейших элементов института арбитражной юстиции:

— сферу действия арбитражной юстиции;

— ее задачи и объект;

— субъектный состав и основания публично-правового спора;

— цели и задачи данного института.

Сфера действия арбитражной юстиции — общественные отношения, складывающиеся в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

М. И. Клеандров справедливо замечает, что специализированный на разрешении экономических споров арбитражно-судебный орган России — не исключение, не какое-то историческое, преходящее недоразумение, порожденное особенностями ее развития, а явление естественное, общеисторическое, органически присущее практически всем другим государствам. Разрешение споров в сфере экономики предполагает наличие определенных знаний в данной области, которыми должны обладать компетентные и квалифицированные специалисты — судьи, полномочные дать спорным отношениям надлежащую правовую оценку и вынести юридически верное и справедливое решение, что является существенным отличием и одновременно бесспорным преимуществом арбитражных судов[11].

Экономика — важнейшая составляющая жизни общества. Она имеет особое правовое регулирование, обусловленное характером складывающихся в этой сфере правоотношений. Недаром в Концепции национальной безопасности Российской Федерации определено, что реализация национальных интересов нашего государства возможна только на основе устойчивого развития экономики.

Экономическая деятельность — совокупность действий на разных уровнях хозяйствования, в результате которых люди удовлетворяют свои потребности посредством производства и обмена материальными благами и услугами[12].

Деятельность становится экономической тогда, когда она ставит целью либо имеет следствием производство и обмен товарами или услугами, признаваемыми в качестве полезных или редких. Экономическая деятельность имеет определенную сферу приложения сил: сельскохозяйственную, промышленную, кустарную, деятельность в области импорта, экспорта, деятельность лиц свободных профессий.

В общем смысле экономическая деятельность служит для характеристики, объема всей экономической жизни в те-

чение некоторого периода времени и внутри определенной территориальной общности. Здесь деятельность измеряется с помощью таких обобщающих показателей, как валовой национальный продукт, валовой внутренний продукт[13].

К кругу субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности относятся граждане Российской Федерации, не ограниченные в установленном порядке в своей дееспособности, иностранцы, лица без гражданства, объединения граждан, а также юридические лица, осуществляющие хозяйственную деятельность от своего имени. Соответственно объектом предпринимательской и иной экономической деятельности являются граждане и организации — получая соответствующие решения органов государства или местного самоуправления, включаются с ними в правовую связь.

Таким образом, действие арбитражной юстиции распространяется на особую сферу общественных публично-правовых отношений по поводу государственного управления, отличных по своей материально-правовой природе от частных правоотношений.

Сказанное не позволяет оставить без внимания следующую проблему.

В период создания системы арбитражных судов было вполне оправданным введение в законодательства понятия «экономические споры», под которыми подразумевались в основном споры, возникающие в процессе предпринимательской деятельности[14]. Тем самым законодатель провел «границу» между спорами, подведомственными судам общей юрисдикции, и спорами, подведомственными арбитражным судам. Но даже тогда отмечалась неопределенность термина «экономические споры».

Поскольку рассматриваемый термин закреплен Конституцией РФ (ст. 127), ныне действующий АПК, к сожалению, сохранил определение подведомственных арбитражному суду споров как споров «экономических»[15].

С учетом того, что «задача суда — решить спор о праве», то есть осуществление правосудия возможно путем разрешения только споров о праве (правовых споров) и иных правовых дел, арбитражному суду подведомственны гражданско-правовые споры и иные, прямо отнесенные к его полномочиям юридические дела, возникающие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности[16].

Задачи арбитражной юстиции полностью совпадают с общими задачами правосудия, а именно[17]:

— защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую или иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере;

— обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

— справедливое публичное судебное разбирательство в установленный законом срок независимым и беспристрастным судом;

— укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

— формирование уважительного отношения к закону и суду;

— содействие становлению, развитию партнерских деловых отношений, формированию обычаев и этике делового оборота.

Непосредственным объектом арбитражной юстиции как одной из ветвей правосудия является разрешение публично-правовых споров в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Особенность публично-правового спора отражает не только материально-правовая природа, но и особый субъектный состав. Обязательным участником такого спора будет субъект публичного управления (орган законодательной, исполнительной власти, орган местного самоуправления, должностные лица) как носитель публичного интереса. Второй стороной в споре может стать гражданин, организация либо другой субъект, осуществляющий предпринимательскую или иную экономическую деятельность.

Арбитражное правосудие — самая молодая и самая подвижная часть всей нашей судебной системы. В условиях стремительной смены экономических отношений — от административно-плановых к рыночным — арбитражное законодательство вынуждено догонять хозяйственную практику, упорядочивать и облегчать жизнь отечественных предпринимателей[18].

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

В настоящее время арбитражное правосудие играет особую роль, оно позволяет дисциплинировать договорные отношения, пресечь административный произвол, цивилизованно осуществлять процесс банкротства, разрешать острые споры в области отношений собственности, находить выход из договорных конфликтов в связи с неплатежами.

Арбитражное правосудие — это форма государственной деятельности, которая заключается в рассмотрении и разрешении арбитражным судом отнесенных к его компетенции дел.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности является одной из основных задач судопроизводства в арбитражных судах. Ратифицированная Россией Конвенция о защите прав человека и основных свобод в п. 1 ст. 6 предусматривает право каждого при определении его гражданских прав и обязанностей на справедливое публичное разбирательство его дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Относительно понимания содержания начала доступности правосудия представители отечественной науки не приходят к единому мнению. Различные взгляды на эту проблему высказывали Т. К. Андреева, С. М. Амосов, И. Н. Поляков, И. А. Приходько, Г. И. Никеров, М. С. Шакарян, В. В. Ярков, А. Т. Боннер и многие другие[19].

Институциональные основы арбитражной юстиции характеризуются тем, что обособленные институты судебной власти, специализирующиеся на разрешении экономических конфликтов между хозяйствующими субъектами, всегда занимали значительное место в государственно-правовой системе, однако существенно отличались по функционально-целевому назначению, позволяющему выделить по этому признаку три основных периода (дореволюционный, советский и современный) и их развитие.

Дореволюционный период связан с развитием коммерческого арбитража, который рассматривал торговые и вексельные дела, споры, возникшие из договора и других обязательств, также дела о несостоятельности.

Становление и развитие органов советского арбитража было связано с отрицанием рыночных механизмов в экономике и доминированием государственной собственности. Государственный арбитраж СССР являлся органом для рассмотрения и разрешения имущественных споров между предприятиями и учреждениями различных министерств, ведомств или учреждений.

Что касается развития арбитражной юрисдикции современной России, она обеспечивается принципом судебного усмотрения как основного и главного арбитражно-судебного правотворчества, что позволяет арбитражному суду гибко реагировать на современные вызовы экономической безопасности. Юридическое обеспечение экономической безопасности предлагает устранение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, защиту экономических интересов российской государственности, использование опыта международно-правового обеспечения, посреднической роли арбитражных судов в экономической сфере, что требует уточнения законодательной базы институционально-арбитражного способа разрешения экономических конфликтов.

Образование системы арбитражных судов как органов хозяйственной юрисдикции отражает процесс становления в России независимой судебной власти. В этом плане, как справедливо отметил Председатель Высшего Арбитражного Суда России профессор В. Ф. Яковлев, появление арбитражных судов является результатом коренных преобразований экономики и государственной системы России[20]. За относительно небольшой период сформировалась судебно-арбитражная система, правовые основы которой получили подтверждение в Конституции РФ. Все это обусловило необходимость научного осмысления деятельности арбитражных судов и практики реализации арбитражного процессуального законодательства.

Арбитражные суды находятся на острие экономических проблем, что обусловливает необходимость постоянного совершенствования и развития законодательства, регулирующего их деятельность. Надо сказать, что оно меняется уже третий раз, решая задачи обеспечения доступности правосудия и эффективности защиты прав и интересов предпринимателей, в том числе и зарубежных, с участием которых арбитражные суды рассматривают экономические споры. Наиболее значимым направлением развития законодательства об арбитражных судах представляется совершенствование арбитражного процессуального законодательства. Судебные процедуры не должны отставать от развития экономики и за-

конодательства, ее регламентирующего. Это реальная потребность сегодняшнего дня. Необходимость совершенствования процессуального законодательства была обусловлена и вступлением России в Совет Европы, требованиями международных стандартов, касающимися обеспечения доступа к правосудию, повышения эффективности судебной защиты, устранения излишнего «администрирования» их судебных процедур.

Новый Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации призван решить проблему создания современной законодательной базы, определяющей порядок разрешения экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. При сохранении общих процессуальных институтов, традиционно присущих как гражданскому, так и арбитражному процессу, в Арбитражном процессуальном кодексе 2002 года проводится линия на закрепление особенностей судопроизводства в арбитражных судах как органах по разрешению экономических споров и иных дел, возникающих в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, где сторонами, как правило, являются предприниматели[21].

Арбитражные суды в Российской Федерации являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации[22]. Они осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным конституционным законом, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами[23].

Арбитражные суды могут не только разрешать возникающие экономические споры, но и способствовать совершенствованию существующего законодательства, а также с помощью института судебных приставов обеспечивать обязательность исполнения решений арбитражных судов. Благодаря этому арбитражные суды могут стать гарантами стабильности экономической деятельности и тем самым обеспечить безопасность предпринимательства. Однако для этого необходимо совершенствовать законодательную базу, на которой основывается деятельность арбитражных судов, а также внести некоторые усовершенствования в саму систему арбитражных судов. Необходимость поиска путей совершенствования арбитражного судопроизводства для возможно более полного обеспечения безопасности предпринимательства.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют[24]:

- Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

Сегодня арбитражный суд в России — это полноценный орган правосудия. В соответствии со ст. 127 Конституции Российской Федерации Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Он входит в единую судебную систему страны наряду с Конституционным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции во главе с Верховным Судом Российской Федерации;

- федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды).

Каждый из них работает в качестве кассационной инстанции по отношению к группе арбитражных судов, составляющих один судебный округ. Их состав определяется в ст. 24 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации». В кассационной инстанции решения арбитражных судов проверяются с позиций правильности применения норм материального и процессуального права;

- арбитражные апелляционные суды.

Арбитражные апелляционные суды являются судами по проверке в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов Российской Федерации, принятых ими в первой инстанции. Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражных апелляционных судов определяется ст. 33.1 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»;

- арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах.

Арбитражный суд субъекта Российской Федерации является основным звеном в системе арбитражных судов.

Федеральный конституционный закон устанавливает, что в субъектах Российской Федерации действуют арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. В них рассматриваются дела в первой инстанции, а также пересматриваются в полном объеме дела по апелляционным жалобам на не вступившие в законную силу решения.

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848

Примечания

[1] Доклад Председателя ВАС РФ А. А. Иванова на совещании председателей арбитражных судов Российской Федерации «Об итогах деятельности арбитражных судов Российской Федерации за 2007 год и задачах на 2008 год». 17—19 апреля 2008 года, г. Санкт-Петербург.
[2] Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 21 сентября 1922 г. «Положение о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. — Отд. I. — № 60. — Ст. 769.
[3] Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 мая 1931 г. № 5/298 «Положение о государственном арбитраже» // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. — Отд. I. — № 26. — Ст. 203; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 мая 1931 г. «Об учреждении государственного арбитража РСФСР» // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — Отд. I. — № 28. — Ст. 254.
[4] Впрочем, в конце XIX — начале XX вв. на российских биржах получила распространение практика создания арбитражных комиссий для «посредничества в спорах». Однако в свете особенностей действовавшего в то время регулирования они не признавались третейскими судами. Однако этот вопрос выходит за рамки настоящей работы.
[5] *Лунц Л. А., Марышева Н. И.* Курс международного частного права. — Т. 3. Международный гражданский процесс. — М. : Юрид. лит-ра, 1976. — С. 214—215.
[6] *Виноградова Е. А.* Правовые основы организации и деятельности третейского суда : автореф. дис. ... канд юрид. наук. Специальность 12.00.03. — М. : Российская академия наук. Институт государства и права, 1994. — С. 18—19.
[7] Арбитражный процесс : учебник для студентов юридических вузов и факультетов. — Изд. 3, испр. и доп. / под ред. М. К. Треушникова. — М.: ИД «Городец», 2008. — С. 18.
[8] Интернет-конференция Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В. Ф. Яковлева «10 лет арбитражным судам России» 20 февраля 2002 г. URL : http://www.garant.ru/cooperation/gov/iconf/20022002.htm.
[9] *Юков М.* Российский адвокат. — 2002. — № 5.
[10] Латино-русский словарь / сост. А. М. Малинин. — М., 1952. — С. 381—382.
[11] *Клеандров М. И.* Арбитражные суды Российской Федерации. — М., 2001.— С. 78.
[12] Экономический словарь / под ред. А. И. Архипова. — М., 2001.
[13] Там же.
[14] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: постатейный комментарий // Вестник ВАС РФ. — 1993. — № 12. — С. 151.
[15] *Рожкова М. А.* Актуальные вопросы арбитражного процессуального права: соотношения гражданского и арбитражного процесса, понятие гражданского дела, диспозитивность в арбитражном процессе // Законодательство. — 2001. — № 10. — С. 49—59.
[16] Там же.
[17] Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07. 2002 № 95-ФЗ. Принят ГД ФС РФ от 27.12.2005, с изм. от 02.03.2006.
[18] *Юков М.* // Российский адвокат. — 2002. — № 5. — С. 11—15.
[19] *Маклаев Д. В.* Институты третьих лиц в арбитражном процессе как средство реализации доступности и эффективности правосудия.
[20] *Яковлев В. Ф.* Арбитражным судам 10 лет // Библиотека ВВАС РФ. Спец. прил. к № 5. — 2002. — С. 8.
[21] *Андреева Т. К.* // Отечественные записки. — 2003. — № 2. — С. 10—12.
[22] Федеральный конституционный закон РФ от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах Российской Федерации», с изм., внесенными Федеральным конституционным законом от 25. 03. 2004, № 2-ФКЗ. — Гл. 1. — Ст. 1.
[23] Там же. — Ст. 4.
[24] Там же. — Ст. 3.

НАПАЛКОВА Ирина Георгиевна, доктор юрид. наук, профессор, зав. кафедрой теории и истории права и государства Ростовского государственного экономического университета «РИНХ».

NAPALKOVA Irina Georgievna, the doctor of jurisprudence, the professor, Managing theory chair and right and state stories the Rostov state economic university «RINH».

САПРАНОВА Ирина Васильевна, соискатель кафедры теории и истории права и государства Ростовского государственного экономического университета «РИНХ».

SAPRANOVA Irina Vasilevna, the competitor of chair of the theory and right and state stories the Rostov state economic university «RINH».

УДК 343.988 + 343.346
ББК Х628.111.1 + Х628.101

А. В. Майоров

О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ЖЕРТВЫ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

A. V. Mayorov

ABOUT LEGAL STATUS OF THE VICTIM OF THE CRIME

В статье анализируется действующее законодательство, направленное на защиту потерпевших от преступления, рассматривается понятие «жертва преступления» и его отличие от «потерпевшего от преступления», определяется правовое положение жертв в законодательстве России, а также ставится вопрос о необходимости законодательного закрепления статуса жертвы преступления.

Ключевые слова: *потерпевший от преступления, жертва преступления, статус жертвы преступления, виктимология, защита жертв преступления.*

In article the current legislation directed on protection of victims from a crime is analyzed, the concept "a victim of a crime" and its difference from "the victim from a crime" is considered, the legal status of victims in the legislation of Russia is defined, and also the attention to the question on necessity of legislative fastening of the status of a victim of a crime is brought.

Keywords: *the Victim from a crime, a victim of a crime, the status of a victim of a crime, protection of victims of a crime.*

Конституция Российской Федерации одной из важнейших обязанностей государства провозглашает соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Поэтому наука все больше внимания уделяет изучению объективных и субъективных сторон такого социального явления как преступление.

Внимание ученых в последнее время сосредотачивается, главным образом, на потерпевшем, его социально-психологической структуре, на различных свойствах и качествах его личности и поведения. Такое внимание понятно и объяснимо, т. к. потерпевший — ключевая фигура уголовного процесса, права и законные интересы которого нарушены преступлением. В соответствии со ст. 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (Далее — УПК РФ) потерпевшим признается физическое лицо, которому преступлением был причинен физический, моральный, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу или деловой репутации.

Вопрос о значении понятия потерпевшего выходит за рамки чисто академической дискуссии, поскольку напрямую влияет на пределы криминализации, содержание морально-правового и, как следствие, процессуальных статусов потерпевшего и, в конечном счете, на эффективность правовой защиты личности[1].

Защита интересов потерпевших от преступного посягательства лиц и организаций обозначены законодателем в статье 6 УПК РФ в качестве первоочередного назначения уголовного судопроизводства. Однако, в настоящее время по многим процессуальным позициям потерпевший поставлен в неравное положение с подозреваемым, обвиняемым и подсудимым, что дает основания говорить о неполной реализации и несостоятельности принципа равенства сторон в уголовном судопроизводстве и принципа состязательности.

Так, И. Л. Трунов в своем обращении к Президенту РФ Д. А. Медведеву пишет, что «наблюдается тенденция проявления гуманизма и соблюдения человеческих ценностей в отношении обвиняемых в преступлениях, но абсолютно забываются права пострадавшего. В результате в России права потерпевшего защищаются меньше чем права преступника»[2].

В процессуальном отношении не каждый пострадавший становится потерпев-

шим — пострадавший от преступления приобретает статус потерпевшего только после вынесения надлежащим лицом постановления либо определения.

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации, в статье 52 подчеркивается, что права потерпевших от преступлений охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Неслучайно в п. 1 ч. 4 ст. 6 УПК РФ (назначение уголовного судопроизводства) подчеркивается — «Уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений». Кроме того, действующий российский уголовно-процессуальный закон — ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 119-ФЗ от 20 августа 2004 года «О защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» наряду с классическим субъектом уголовно-процессуальных правовых отношений «потерпевшим» ввел еще одного субъекта — «жертву преступления», что знаменует собой значительный прогресс в деле защиты прав лиц, реально пострадавших от различных преступных посягательств.

Но существует такое понятие, как «жертва преступления», оно намного шире, чем понятие «потерпевший». Жертвой может быть всякий человек, понесший физический, моральный, имущественный вред в результате противоправного деяния, не зависимо от того был ли он, в законном порядке, признан потерпевшим от преступления или нет.

На сегодняшний день остро назрел вопрос совершенствования комплекса мер, направленных на защиту потерпевших от преступлений. Следует признать, что до 2004 года в российском уголовном процессе права жертв преступлений защищались весьма ограниченно. Достаточно сказать, что реальным субъектом правовых отношений в уголовном процессе выступал только потерпевший, а о жертве преступления в уголовно-процессуальном законодательстве не было и упоминаний. Конечно, можно вести речь о заявителе, как субъекте уголовно-процессуальных правовых отношений, например, в стадии возбуждения уголовного дела, но заявитель, во-первых, не всегда жертва преступления и потенциальный потерпевший, а, во-вторых, как известно, число заявленных преступлений значительно меньше числа совершенных. Следовательно, из поля защиты уголовно-процессуальным законом выпадало достаточно большое количество граждан, о числе которых мы можем приблизительно судить не столько по числу зарегистрированных в стране преступлений, сколько по объективным криминологическим оценкам реального уровня преступности с учетом ее латентности. По официальным статистическим данным в нашей стране совершается достаточно большое число преступлений, а, следовательно, от них страдает пропорциональное количество конкретных физических и юридических лиц, значительный урон несет государство.

Каждый год в России появляется свыше 3 миллионов потерпевших. С учетом близких, родственников пострадавших, их иждивенцев, то количество пострадавших составляет более 10 миллионов человек, учитывая латентную преступность — от 12 до 15 миллионов человек. Права более 3 млн, официально признанных потерпевших, хотя и плохо, но формально как-то соблюдаются, а 7—8 млн жертв преступлений, реально пострадавших из числа незарегистрированных преступлений, не получают никакой правовой помощи и защиты от государства[3].

Защита прав и законных интересов жертв преступлений, потерпевших и заявителей в российском уголовном процессе пока не находится на должном уровне, о чем свидетельствует высокий уровень укрытия преступлений от учета, незаконные и необоснованные отказы в возбуждении уголовного дела, необоснованные и незаконные прекращения уголовных дел, факты оказания на жертв преступлений, потерпевших и заявителей различного рода давления, большое число заявленных преступлений остается нераскрытыми. Существует и такая проблема, что даже если лицо, в законном порядке, признано потерпевшим от преступления и является жертвой преступления, оно не получает должного внимания и поддержки со стороны государства.

Как уже говорилось выше следует различать понятия «жертва» и «потерпевший», закрепленные в отраслях права, которые по своему определяют эти понятия, но существует такая наука, как виктимология, учитывающая аспекты других отраслей права, дающая нам более точное определение.

Виктимология изучает всех жертв преступлений: и учтенных официальной статистикой и латентных. По мнению уголовных процессуалистов необходимо различать понятия потерпевший и жертва преступления. Потерпевший от преступления — это субъект процессуальной деятельности, в отношении кото-

рого органом расследования или судом вынесено постановление, и которому предположительно нанесён физический, имущественный или моральный вред. Чтобы приобрести этот статус необходимо вынесение органом расследования соответствующего постановления. Процессуальный статус потерпевшего существует до тех пор, пока есть подозреваемый, обвиняемый, подсудимый. Когда подсудимый становится осуждённым, потерпевший, как уголовно-процессуальная фигура, преобразуется в жертву преступления. Жертва преступления — это лицо, нанесение вреда которому достоверно установлено вступившим в законную силу приговором суда. Получается, что без постановления следователя о признании потерпевшим нет жертвы преступления. Таким образом, фактически существуют скрытые от официальной статистики жертвы — не заявившие о преступлении, либо не получившие официальный статус потерпевшего[4].

В международно-правовых актах вместо понятия «потерпевший» употребляется понятие «жертва преступления». Эти понятия не тождественны по содержанию — понятие жертвы преступления намного шире понятия потерпевшего.

В соответствии с Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 29 ноября 1985 года, под термином «жертвы» понимаются лица, которым причинен физический, материальный или моральный вред (ущерб) в результате действия или бездействия, нарушающего уголовный закон. Такое лицо считается жертвой независимо от того, установлен, арестован, предан суду или осужден правонарушитель. К жертвам преступлений в соответствующих случаях относятся близкие родственники и иждивенцы непосредственной жертвы, а также лица, которым был причинен ущерб при попытке оказать помощь жертве для предотвращения воздействия последствий преступной деятельности[5].

К сожалению, как отмечалось ранее, в уголовно-процессуальном законодательстве России, в отличие от других стран, под «жертвой преступления» понимается только непосредственно пострадавший от преступных действий. Официальная статистика МВД России отражает лишь количество преступлений, по которым установлены потерпевшие, в то время как реальное количество жертв преступлений никем не регистрируется.

Практика показывает, что проблемы общественной защиты жертв преступлений, имеющие несомненную социальную важность, не получают должного внимания со стороны государства. Отсутствие отлаженного механизма взаимодействия государственных органов и общественных правозащитных организаций приводит к снижению общей эффективности государственных и общественных мероприятий, направленных на улучшение положения потерпевших и свидетелей, а также жертв преступлений.

На сегодняшний день назрела необходимость включения понятия «жертва преступления» в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации, нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации с целью закрепления, улучшения их правового положения и усиления государственной защиты.

Примечания

[1] *Литовченко В. Н. Суслин А. В.* О совершенствовании уголовного законодательства по вопросу о правовом статусе потерпевшего // Международное и национальное уголовное законодательство: проблемы юридической техники : мат-лы III Междунар. науч.-практ. конф., состоявшейся на юрид. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова, 29—30 мая 2003 г. / [Редкол.: В.С. Комиссаров (отв. ред.) и др.]. — М. : ЛексЭст, 2004. — С. 126.

[2] http://www.trunov.com/info_for/obrashenie.php

[3] Трунов И. Л. Обращение к Президенту Российской федерации Д. А. Медведеву. — http://www.trunov.com/info_for/obrashenie.php

[4] *Майоров А. В.* Виктимология как современное направление обеспечения безопасности граждан и предупреждения преступности // Актуальные проблемы права России и стран СНГ — 2006 : мат-лы VIII международной науч.-практ. конф. (30—31 марта 2006 г.). — Ч. III. — Челябинск : Цицеро, 2006. — С. 156.

[5] *В. Лукин* Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений // Российская газета — 2008. — 4 июня — № 4676.

МАЙОРОВ Андрей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой «Правовые дисциплины» ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ) филиал в г. Озерске.
E-mail: AB_Majorov@mail.ru

MAYOROV Andrey Vladimirovich, the candidate of jurisprudence, the chief of chair “Legal Discipline” FGBOU VPO “South Ural State University” (RI) branch in Ozersk. E-mail: AB_Majorov@mail.ru

ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ К ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «ПРОБЛЕМЫ ПРАВА»

REQUIREMENTS TO THE ARTICLES TO BE PUBLISHED IN MAGAZINE "PROBLEMS OF LAW"

Статьи к публикации надлежит предоставить в редакцию на электронном и бумажном носителе, шрифт Times New Roman, кегль 14, полтора интервала, в формате rtf.

Структура публикации:

1. Инициалы и фамилия автора статьи (на русском языке).
2. Инициалы и фамилия автора статьи (на английском языке).
3. Название статьи на русском языке.
4. Название статьи на английском языке.
5. Аннотация на русском языке.
6. Перечень ключевых слов статьи на русском языке.
7. Аннотация на английском языке.
8. Перечень ключевых слов статьи на английском языке.
9. Текст статьи на русском языке.
10. Фамилия, имя и отчество автора статьи, образование, ученая степень, должность, место работы на русском языке. Электронный адрес автора.
11. 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.

Подробную информацию о требованиях к публикациям смотрите на сайте журнала: www.problemyprava.ru

Материалы к публикации отправлять по адресу: E-mail: **urvest@mail.ru**
в редакцию журнала «Проблемы права»
или по почте по адресу:
Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76, Издательский центр.

Отпечатано с оригинал-макета заказчика. Формат 70×108 1/16.
Обложка и переплет блоков
ООО «Издательско-полиграфическое предприятие
"Фотохудожник"». Первый завод 300 экз. Заказ ___.
Подписано в печать 30.09.2011.