



СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА И КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

<i>Байгутлин Р. И.</i> К вопросу об эффективности правового регулирования (опыт аксиологического подхода к проблеме)	5
<i>Ерофеев А. А.</i> Национальные конституционные ценности и глобализационные процессы	14
<i>Куничкина Н. С.</i> Концепции деидеологизации и реидеологизации общественной жизни как противоположные подходы к определению сущности и роли государственной идеологии	20
<i>Натуев В. Е.</i> Концептуальное обоснование тенденций развития парламентаризма в Российской Федерации	23
<i>Матненко А. С.</i> К вопросу о методах бюджетной деятельности государства	27
<i>Куленко О. И.</i> Проблемы обеспечения прокуратурой РФ конституционных прав и свобод граждан в сфере борьбы с преступностью	31
<i>Шарнина Е. И.</i> Проблемы правового регулирования косвенного налогообложения в Российской Федерации	38
<i>Саитова О. М.</i> Правовое регулирование антидемпинговых мер в странах Европейского Союза	44
<i>Чиклаев Р. В.</i> О правовом регулировании инвестиционной деятельности на финансовых рынках и рынках ценных бумаг России	51

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

А. Ю. Шатин — главный редактор
А. В. Мельников — зам. главного редактора
В. А. Лебедев — главный редактор научного направления
Е. В. Кунц — зам. главного редактора научного направления
В. В. Киреев, О. И. Куленко, В. Ф. Кузнецов, В. И. Майоров,
В. А. Попов, В. В. Шемякина — ответственный секретарь

Редколлегия журнала может не разделять точку зрения авторов публикаций. Ответственность за содержание статей и качество перевода аннотации несут авторы публикаций.

С требованиями к оформлению статей можно ознакомиться на сайте ЧелГУ www.csu.ru.

Адрес редакционной коллегии:
454021 Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129
Телефон: (351) 799-71-47

Журнал зарегистрирован в Упринформпечати администрации Челябинской области. Рег. № 87
Индекс 73855 в каталоге российской прессы «Почта России»

Редактор *И. А. Кирюхина*
Верстка *М. В. Трифоновой*

Подписано в печать 22.12.08.
Формат 60×84 1/8. Бумага офсетная.
Гарнитура Times.
Усл. печ. л. 17,8. Уч.-изд. л. 14,5.
Тираж 1000 экз. Заказ 147.
Цена договорная

ГОУ ВПО «Челябинский государственный университет»
454021 Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129

Издательство
Челябинского государственного университета
454021 Челябинск, ул. Молодогвардейцев, 57 б

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- Попов Д. В.* Некоторые проблемы правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями . . . 57
- Кривоус О. В.* О финансовом обеспечении местного самоуправления в Российской Федерации 64

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

- Томилов А. Ю.* Прокурор в гражданском судопроизводстве: проблемы определения границ участия 67
- Скрыль С. М.* Конституционно-правовой механизм ограничения права собственности в системе согласования публичных и частных интересов 74
- Лоренц Д. В.* К вопросу о виндикационном правоотношении 79
- Бурмистрова С. А.* Полномочия органов местного самоуправления по вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства 85
- Захаров В. В.* Реформирование способов исполнения судебных решений в России во второй половине XIX века 91

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ТРУДОВОЕ ПРАВО

- Бахаев А. А.* Подготовка, переподготовка, обучение и профессиональный отбор водителей транспортных средств 100
- Стариков И. Ю.* Проблема определения правовой природы государственной регистрации в условиях административной реформы в Российской Федерации 104
- Губенко М. И.* Основные тенденции развития законодательства, содержащего нормы трудового права 110

ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

- Курманов А. С.* Ответственность за воспрепятствование проведению публичных мероприятий. Вопросы совершенствования диспозиции ст. 149 УК РФ 117
- Куц Е. В.* Криминологические и социально-психологические особенности несовершеннолетних лиц женского пола, совершивших преступления 124
- Штоль Д. С.* Теоретические основы дефиниции принципа диспозитивности современного уголовного процесса 129
- Оплетаев В. С.* Некоторые проблемы процессуального положения лиц, не подлежащих допросу в качестве свидетелей 133
- Мухин А. М.* Последствия отказа прокурора от обвинения 137
- Жаданова Ж. В.* Индивидуальные, субъектные и личностные факторы коррекции волевых качеств сотрудников органов внутренних дел в тренинге 141
- SUMMARIES 145
- СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ 150

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА И КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Р. И. Байгутлин

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ОПЫТ АКСИОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ПРОБЛЕМЕ)

Рассматриваются вопросы ценностной детерминации правореализующего поведения как важнейшего условия эффективности правового регулирования общественных отношений. Обосновывается актуальность исследования проблем вариативности представлений о должном в социальном взаимодействии, достижения обществом консенсуса относительно ценностей человеческого общежития как основы массового добровольного правомерного поведения.

Ключевые слова: *общественные отношения, эффективность правового регулирования, обязывающие и запрещающие нормы.*

Следствием объективного процесса усложнения общественных отношений является тот факт, что право современного общества, как системное явление, достигло небывалой степени своего развития. Огромный массив перманентно меняющегося нормативного материала отражает динамичные процессы, происходящие на фоне глобализации в международной и национальных правовых системах.

Одновременно можно наблюдать и другой феномен: право не всегда успешно справляется с ролью ведущего социального регулятора. Происходит так называемая «девальвация права»¹. Постановка проблемы далеко не нова², однако она остается в центре внимания научной общественности, и в этой связи достаточно показателен, например, поставленный Ю. А. Тихомировым вопрос: «Нормативное регулирование: взлет или кризис?»³.

Что может в принципе свидетельствовать об эффективности правового регулирования общественных отношений? Если подойти к проблеме технически, не затрагивая аспект инструментальной адекватности юридических норм целям правотворца, то правовое регулирование эффективно, когда закрепленные в соответствующих источниках правила реализуются (воплощаются) в поведении конкретных участников общественных отношений. Формами реализации права, как известно, являются соблюдение правовых запретов, исполнение правовых обязанностей, использование субъективных прав, а также правоприменение. Сталкиваясь с нарушениями правовых запретов или неисполнением правовых обязанностей, мы, как правило, отмечаем правонарушающее поведение и констатируем объективную сторону преступлений или иных правонарушений. Поэтому об эффективности реализации обязывающих и запрещающих норм права можно судить с определенной степенью условности по состоянию преступности и совершаемым правонарушениям. Высокий уровень преступности и превышающее разумные пределы количество правонарушений (особенно административных) — факты, прямо свидетельствующие о недостаточной эффективности реализации современного позитивного права. Косвенно это также свидетельствует и о недостатках правоприменения.

Иначе дело обстоит с определением эффективности реализации права через использование субъективных прав и правоприменение. В данном случае, видимо, можно говорить о неэффективности правового воздействия, имея в виду данные о массовых

злоупотреблениях правом, а также неиспользовании управомоченными субъектами предоставленных норм права для удовлетворения (обеспечения) частных или публичных интересов. В любом случае проблемы в этой области существуют, что отражается, в частности, в оживленной дискуссии относительно «теневого права», «неофициального права», «неправа» и т. д.⁴

Причин и условий недостаточной эффективности воздействия правовых средств на поведение участников общественных отношений, очевидно, можно выделить множество. Это совокупность в различной степени взаимосвязанных факторов: социально-экономические условия жизни, особенности внутри- и внешнеполитической ситуации, традиции отношений между государством, обществом и личностью, светский характер мировоззрения в сочетании с плюрализмом ценностных и идеологических ориентаций, атомизация общества (падение социального капитала) и многое другое (включая и весь причинный комплекс преступности).

По нашему мнению, чем сложнее становится позитивное право, более произвольным и (или) трудно соотносимым с конкретными целями правового регулирования его содержание, тем в меньшей степени субъекты правового общения руководствуются требованиями или пользуются возможностями, закрепленными нормами права.

Здравый смысл нам подсказывает: чем сложнее, всеохватнее и динамичнее становится позитивное право, тем меньше о нем знают даже профессионалы. Что уж говорить о неискушенных в юридических вопросах гражданах. Эта ситуация чем-то напоминает предклассический этап развития римского права, когда компетентность в юридических вопросах была уделом жреческих коллегий (прежде всего понтификов и авгуров) вплоть до известного поступка Гнея Флавия. Сейчас писаное право не является секретом, но от этого оно не становится доступнее неподготовленному или не заручившемуся поддержкой юриста человеку. Таковы реалии современной, динамично развивающейся, требующей сложного и искусного регулирования социальной жизни.

Массовое изучение правовых знаний едва ли возможно и целесообразно, за исключением, конечно, их элементарных основ, как это делалось, например, в Древнем Риме, где мальчики заучивали Законы XII таблиц наизусть, как «необходимую песнь» (*carmen necessarium*)⁵.

Известный французский ученый-юрист, основатель Французской ассоциации юридической антропологии Норбер Рулан в одной из своих работ отмечает: «... в наших современных обществах, где каждый гражданин обязан знать нормы, на практике дело обстоит далеко не лучшим образом: гражданин часто не знает норм права либо узнает о них случайно из средств массовой информации»⁶.

Итак, участники общественных отношений (конечно, речь идет об индивидуальных субъектах как носителях сознания) могут оказаться (и оказываются в реальной жизни), осознавая это или нет, перед выбором вариантов юридически значимого поведения в условиях дефицита правовых знаний. При этом мы пока абстрагируемся от особенностей индивидуального правосознания, априорно считая носителей последнего добросовестными и социально ориентированными.

Однако проблема правомерного поведения не сводится к упрощенному приложению сократовского утверждения: «зло от незнания». Механизмы детерминации поведения человека сложны, и осведомленность о праве не играет непосредственной и решающей роли в формировании мотивации индивидуального поведения. Более того, как известно, преступники подчас значительно лучше разбираются в действующем законодательстве, чем правопослушные граждане.

Специалисты в области юридической психологии, как представляется, связывают решение этого вопроса с усвоенными в процессе социализации ценностями, сформированными ценностными ориентациями личности. Так, А. Р. Ратинов в одной из своих работ пишет: «Ценностно-нормативная система личности служит внутренним механизмом управления социальным поведением. Для правомерного поведения в большинстве случаев бывает достаточно усвоения правовых принципов и общих целей, направляющих поведение в законопослушное русло: например, понимание и признание необходимости охраны неприкосновенности жизни, здоровья, достоинства, свободы, имущества и иных естественных для нашего (социалистического — Р. Б.) строя личных и общесоциальных ценностей. Будучи интериоризованы, эти исходные правовые положения — правовая аксиоматика — служат ориентирами для правомерного поведения в конкретной жизненной ситуации, даже если субъекту и неизвестны существующая на этот случай конкретная юридическая норма и уголовно-правовой запрет (такое конкретное знание необходимо лишь для исключительных, атипичных ситуаций)»⁷.

Достаточно продолжительная практика социального поведения с опорой на интериоризованные ценности приводит к его (поведения) стереотипизации, лежащей в основе механизма «правовой интуиции»⁸. Это, как правило, избавляет личность от необходимости постоянного рационального обоснования своих действий в типичных ситуациях социального взаимодействия. «В условиях конфликта ценностей, — отмечает А. Р. Ратинов, — борьба мотивов превращается в процесс умственного анализа и оценки всех «за» и «против» каждого возможного варианта поведения, в итоге чего принимается решение в пользу одного из них. Разумеется, мотивационный конфликт и принятие решения — процесс, протекающий в разных ситуациях и у разных людей с различной быстротой и степенью осознания всех его элементов». Ученый приходит к выводу о том, что «...основные деформации правового сознания лежат преимущественно в сфере отношений людей к правоохраняемым ценностям, социально-правовых установок и ценностных ориентаций»⁹. Итак, юридически значимое поведение человека напрямую зависит от его отношения к охраняемым правом ценностям, степени солидарности с ними и готовности отстаивать (достигать) их своим поведением.

Предпринятый экскурс в юридическую психологию призван показать значимость влияния ценностей на правореализующее поведение и, следовательно, эффективность правового регулирования общественных отношений. Это в полной мере относится и к коллективным субъектам права, так как их активность опосредуется действиями конкретного человека или согласованными действиями нескольких людей.

Отметим еще одно важное обстоятельство: для внутренней детерминации правомерного поведения необходимо соответствие иерархии (шкалы) ценностей личности тому, что охраняется правом. Другими словами, взаимосвязанные фундаментальные ценности личности и позитивного права должны совпадать, а их интерпретация должна быть близкой, непротиворечивой. В этом случае можно ожидать добровольное (осознанное или интуитивное) правомерное поведение участников общественных отношений, представляющее собой цель правового воздействия. И наоборот, отрыв позитивного права от системы ценностей общества — фактор (важный, но не единственный) снижения эффективности правового регулирования, который невозможно компенсировать лишь полицейскими (принудительными) мерами.

Предпочтение внутренней регуляции поведения нравственно совершенного (усвоившего «правильную» систему ценностей) человека следованию внешним правилам имеет давнюю традицию в истории социальной мысли. Уже «благородный муж» Конфуция

руководствуется системой четко определенных принципов, так и христианин в «Слове о Законе и Благодати» Иллариона (XI в.), опираясь на Новый Завет, не нуждается в регулятивном действии законов¹⁰.

Не меньшее значение имеет содержательная сторона вопроса: какие именно ценности господствуют в обществе и поддерживаются государством. Реалии тоталитарных режимов XX в. свидетельствуют об опасном единстве общества и государства в признании так называемых псевдоценностей (ложных ценностей). Это сложная философская проблема¹¹, ограничимся лишь следующим достаточно очевидным, как представляется, утверждением. В идеальном варианте позитивное право является эффективным средством обеспечения господствующих общечеловеческих ценностей. В этом случае оно само становится важнейшей социальной ценностью.

Среди общечеловеческих ценностей особое место по отношению к праву занимает справедливость. Проблема определения справедливости и, в частности, соотношения ее с правом издавна является предметом философского осмысления. Поиск критериев справедливости продолжается в наше время в конкурентной борьбе различных ее теорий, прежде всего в рамках двух основных подходов: универсально-рационалистического и партикуляристского¹². Данная тема вызывает непреходящий (со скидкой на конъюнктурность) интерес и у правоведов, включая, что характерно, специалистов отраслевых юридических наук. Безусловно, проявляют себя представления о справедливости и в юридической практике, даже профессиональные юристы руководствуются ими при принятии решений. Так, по данным анкетирования, на вопрос: «Как Вы полагаете, может ли судебная практика существенно изменить понимание нормы права, заблокировать ее применение по мотивам несправедливости, целесообразности?», — более половины (56,3 %) из 1737 опрошенных в 2003–2006 гг. российских судей ответили утвердительно¹³. Наконец, категория «справедливость» представлена в различных вариациях в национальном законодательстве и международных правовых актах¹⁴.

Справедливость — это общечеловеческая ценность, и именно этим объясняется уделяемое ей внимание общества и его институтов, устанавливающих ее в качестве принципа нормативных систем (в том числе права) и требования к их воплощению в социальном поведении.

Справедливость является достаточно сложным для осмысления феноменом. Несмотря на то, что каждый человек выносит суждения «справедливо — несправедливо», делается это скорее интуитивно. Вербализация оснований для такой оценки, тем более формулирование общего определения справедливости является довольно непростой задачей. Полагаю, что это не случайно обусловлено интегральным, комплексным характером справедливости как ценности и основанных на ней представлений о должном. Попробуем развить эту идею.

С помощью категории «справедливость» охватывается очень широкий круг явлений социальной жизни. Дадим следующее субоптимальное (не претендующее на завершенность, универсальность или концептуальность) определение справедливости — это категория индивидуального или надындивидуального сознания, отражающая систему (совокупность) представлений о должном в социальном взаимодействии. Примем без критического анализа положение о том, что представления о должном определяются усвоенными ценностями. Складывается впечатление, что справедливость в этом случае можно представить в виде качественной характеристики определенной комбинации (сочетания) иерархически организованных ценностей. Набор ценностей может быть различным, но он ограничен теми из них, которые определяют социальное существование человека,

общежитие и имеют рациональное содержание (соответственно, не будем рассматривать ценности эстетического, гносеологического характера и ценности-чувства: красоту, истину, дружбу и т. д.). На наш взгляд, свобода, равенство, гуманизм и порядок являются фундаментальными ценностями социального бытия человека, на которых основываются другие (законность, свободомыслие, толерантность, демократия и т. д.). Интерпретация и приоритетность ценностей (каждая нижестоящая в иерархии ценность актуализируется при условии обеспечения требований вышестоящей) в сочетании с различным их набором могут быть вариативными, что приводит к разнообразию описываемых категорией «справедливость» представлений о должном.

Предложенная конструкция в определенной степени близка взглядам Н. Н. Алексева о том, что «истинная мера относительного достоинства ценностей» составляет идею справедливости¹⁵. Можно заметить и определенное созвучие данного выражения точке зрения итальянского юриста Н. Боббио, резюмированной О. В. Мартышиным следующим образом: «...справедливость проявляется в других ценностях, она устанавливает их иерархию и соотношение между ними»¹⁶.

Действительно, критериями суждений о справедливости в конкретных ситуациях могут выступать проявления равенства, свободы, законности, гуманизма и других ценностей. Так, допустимы утверждения: «Это справедливо, так как обеспечивает равенство» или «Это справедливо, так как законно». Смысл же обращенного суждения без дополнительных пояснений уловить труднее. Сами ценности, например свобода и равенство, разделяются не всеми (сравните позиции Ж.-Ж. Руссо и Ф. Ницше), и не всегда (не во все времена) в определенном смысле относительны. Возникает вопрос: каким критерием руководствоваться при определении ценности? Ведь представления конкретного человека о должном в социальном общении могут основываться на неприятии ценности человеческой жизни и неприкосновенности личности, а также других вариантов того, что обычно называют антиценностями.

Ценность обычно понимается как объективное значение объекта для субъекта. Признаем в качестве объекта в данном случае идею (систему идей), отражающую определенную модель отношений между организованными в общество людьми. Соответственно, субъектами могут выступать человек либо разного масштаба сообщества людей (в пределе — все человечество). Объективное значение объекта для субъекта в этом случае должно быть положительным (способствовать существованию субъекта, например, человека как «существа политического»), иначе принято говорить об антиценности. Именно в первом случае субъект объективно заинтересован в сохранении, развитии и трансляции данной идеи. И наоборот, массовая ориентация людей на деструктивные взаимоотношения в конечном итоге ставит под сомнение само существование данного общества. Критерием ценности для социального субъекта, таким образом, является логика его сохранения и развития в данном качестве (или целесообразность). Кроме того, согласимся с Л. Н. Столовичем в том, что ценность объективна как часть социокультурной реальности, обладает онтологическим статусом, в отличие от эмоциональной или рациональной оценки¹⁷.

Сами ценности, как представляется, обусловлены антропологически, заданы природой человека (как ни метафизично это звучит). В их основе лежит принципиальная потребность человека в определении коренных вопросов социального бытия: отношение к себе и другим (базовые ценности равенства, свободы и гуманизма), необходимость предсказуемого социального взаимодействия (предпочтение порядка, основанного на власти или самоорганизации). Эти базовые ценности социального бытия человека (общежития)

имеют определенную тенденцию к конфликту друг с другом (свободы и равенства, свободы и порядка, порядка и гуманизма и т. п.), который снимается через формирование более частных ценностей (демократии, например) в конкретно-исторических условиях социальной практики.

Содержание понятия справедливости исторически обусловлено. Потребности в стабилизации или развитии общества предполагают приоритетность (доминирование) одних ценностей над другими, а также их определенную интерпретацию. Так, общество, находящееся на грани распада, нуждается в идеологически обоснованной мобилизации, способной удовлетворить запрос на порядок. Попеременное доминирование ценностей свободы и равенства при соблюдении приемлемого уровня порядка обеспечивает стабильное развитие общества. В свою очередь, содержание этих фундаментальных ценностей социального бытия человека и, следовательно, справедливости развивается и обогащается, отражая опыт их осмысления в конкретных условиях общественно-исторической практики.

Итак, допустимо, на наш взгляд, утверждать о том, что справедливость как система идей или требований, определяемая комбинацией (иерархическим сочетанием) ценностей социального бытия человека, сама является ценностью и объективна как часть социокультурной реальности. Представления субъекта о должном в общественной жизни, естественно, субъективны, определяются оценкой осознанных и объективно значимых принципов организации социального взаимодействия, составляющих содержание справедливости.

Значит ли это, что справедливость является инвариантной исторически детерминированной системой идей или требований (умопостигаемой или интуитивно понимаемой как своеобразное «Дао»)? Полагаем, что нет. Правильных решений в истории не существует, действительность не эквивалентна самым совершенным умопостроениям, абстрактным и схематичным по своей сути. Приоритеты могут быть различными, как и эффективные пути их обеспечения. Поэтому общество для успешного развития может руководствоваться разными концепциями справедливости, главное, чтобы в их основе лежали апробированные историческим опытом общечеловеческие ценности, разделяемые основной массой его членов.

А как же быть с устоявшимся представлением о справедливости как равновесии, соответствии социально значимого поведения и реакции на него общества в лице его представителей или институтов? Представляется, что здесь нет противоречия с ранее обозначенными позициями. Ведь обеспечение баланса поведения человека и социальной реакции на него в большинстве случаев является необходимым условием выживания социума. Если принять тезис об объективной и ориентированной на сохранение и развитие общества природе ценностей социального взаимодействия, можно, видимо, согласиться с тем, что эта система ориентиров поведения в отношениях с другими людьми (их общностями) как раз и служит достижению этого баланса. Поэтому справедливость, выражая данные ценности в их взаимодействии, требует обеспечения соответствия социально значимого поведения и реакции на него, согласования частных и публичных интересов. В этом состоит ее роль в обществе, что и отражает данный генерализованный императив.

Приведенные выше рассуждения в какой-то мере спекулятивны, уязвимы для критики и, вероятно, могут вызвать улыбку аксиолога или представителя психологической науки. Более важным в данном случае представляется то, что они ориентируют на поиск оснований релятивности представлений о должном в социальном взаимодействии. Определив причины разнообразия этих взглядов, можно наметить пути их сближения.

Ключ к этому — в признании социальными субъектами конкретных фундаментальных ценностей социального бытия, в достижении согласия в вопросах их иерархии и, соответственно, интерпретации. В контексте заявленной темы статьи важно, что это положение является также одним из условий добровольного правомерного поведения участников общественных отношений. Второе условие заключается в адекватном воспроизведении данной системы ценностей в позитивном праве и в процессе его реализации.

Предпочтителен, видимо, именно консенсус (не диктат или манипуляция) в определении ценностей, так как позиция членов общества в этом случае предполагается как осознанная и добровольная. Анализируя противоречивость интересов различных общественных групп, А. А. Аузан, тем не менее, полагает возможным заключение определенного социального контракта на основе взаимных компенсаций, уступок¹⁸. Термин «контракт» здесь употребляется не в формальном смысле (официальный договор или документ), а как достигнутое определенными способами согласованное поведение людей. Речь в данном случае идет о социальных аспектах справедливости как принципах распределения между членами общества ограниченного количества материальных благ. Как уже отмечалось, представления о справедливости связаны с оценкой очень широкого круга явлений общественной жизни. Поэтому методологически целесообразно также выделять морально-этические и правовые аспекты справедливости¹⁹. Хотя данное различие и достаточно условно, оно позволяет предметно исследовать юридическую сторону проблематики.

Каким образом можно достичь согласия, консенсуса в обществе относительно ценностей человеческого общежития? Здравый смысл подсказывает только самое общее решение данной задачи — через адекватную социальную коммуникацию. Однако это суждение порождает лишь целый ряд более конкретных вопросов. Как организовать эту коммуникацию? Кто будет ее субъектами? Какой язык общения (категориально-понятийный аппарат) использовать, чтобы понять друг друга? Каким образом прийти к согласию? Как рационально усвоить признанные ценности? Как сделать их элементом культуры, вписать в механизмы социализации? Представляется, что поиск ответов на эти и другие возникающие вопросы — актуальная задача для современной гуманитарной науки, решение которой принципиально возможно через построение теорий различного уровня на базе специальных, в том числе междисциплинарных исследований. Тем более что разработка различных аспектов этой и смежных проблематик ведется специалистами, в частности, аксиологами права. Так, А. Н. Бабенко отстаивает диалог в качестве средства формирования, реализации и освоения ценностей права, а также правовое воспитание как необходимый элемент социализации личности²⁰.

Возможно ли вообще специально-научное (нефилософское) исследование справедливости, определяемой нами как набор иерархически организованных ценностей социального общежития? Представляется, что такое изучение возможно, для этого есть необходимые предпосылки. Как было отмечено выше, объективно (вне сознания познающего субъекта-исследователя) существуют индивидуальные и надындивидуальные представления о справедливости. Можно утверждать, что справедливость, как ценность, является социокультурной реальностью, значимым элементом человеческой культуры в многообразии ее конкретно-исторических проявлений. Так, например, она объективирована в творческом наследии многих мыслителей, в художественных произведениях. Правоведы могут констатировать использование категории «справедливость» в нормативных и правоприменительных актах, правоположениях. Итак, справедливость представлена в культуре в виде символики, художественных и исторических примеров (точнее,

их трактовки), требований нормативных систем, религиозных и рационалистически верифицируемых (философских и конкретно-научных) идей и концепций. Следовательно, существует определенная эмпирика и материалы для научного осмысления этого феномена, что делает данную рефлексию принципиально возможной (прежде всего в рамках социологии, психологии, правоведения)²¹.

Каковы критерии справедливости применительно к оценке позитивного права или практики его реализации? Достаточно распространенная позиция — их соответствие правам и свободам человека и гражданина²². Но этот подход применим далеко не ко всем случаям, охватываемым правовым регулированием (например, в сфере межбюджетных отношений), и не дает очевидного решения при коллизии прав и свобод разных людей, а также интересов личности, общества и государства. Очевидно, должны быть и другие критерии. Как представляется, их основой в любом случае будут ценности социального взаимодействия, конкретизированные применительно к соответствующим предметам регулирования (например, вытекающее из равенства требование обеспечить равноправие лиц, обладающих одинаковым процессуальным статусом). Сами права и свободы человека и гражданина, несомненно, производны от определенной системы ценностей.

Формальная определенность права ставит проблему пределов и способов отражения социальных ценностей в праве. Так, обратившись к действующему законодательству, можно обозначить некоторые используемые приемы юридической техники: декларирование ценностей (например, в преамбулах документов), формулирование и последовательное закрепление вытекающих из них требований в качестве принципов правового регулирования и правореализующей деятельности, установление соответствующих правил, в том числе определяющих процедурные аспекты справедливости и создающих необходимые юридические гарантии.

Конституция РФ, безусловно, закрепляет определенную систему ценностей, с разной степенью успешности развиваемую отраслевым законодательством применительно к соответствующим предметам правового регулирования. Однако это закрепление достаточно общее, предполагающее различные варианты истолкования их (ценностей) приоритетности, интерпретации и взаимодействия. Свидетельством тому являются, в частности, правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в соответствующих постановлениях, а также (что в данном случае показательнее) особые мнения его судей. Сказанное, на наш взгляд, свидетельствует о важном (возможно, приоритетном) значении идеологии для отраслевого развития и реализации требований, диктуемых закрепленными в Основном Законе ценностями. Мы полагаем, что последовательная поддержка властью сформированной на основе общественного консенсуса рационалистически легитимизируемой идеологии все же не нарушит установленного Конституцией РФ (ч. 1 ст. 13) принципа идеологического многообразия. Ее содержание составит система представлений о таком характере экономических, политических и иных социальных институтов, который отвечал бы определенным ценностям социального бытия и работал на их воплощение в жизнь общества.

Можно ли создать подобную идеологию вопреки устоявшейся репутации последней как «искаженной реальности» и инструмента манипуляции? Не будет ли подобная попытка очередным утопическим проектом, приводящим при его воплощении к отрицанию своих основополагающих идей? Что может гарантировать позитивную роль идеологии в решении социальных проблем: эффективная демократия, в том числе многопартийность, и реальный диалог государства с дееспособным гражданским обществом или, условно говоря, «философ на троне»? Что будет ее стабильной основой (определенная конфигурация

ценностной системы, вытекающие из нее «принципы справедливости», как у Д. Ролза), а что должно стать предметом конкурентной борьбы за признание в открытом обществе (например, через программы политических партий)? Представляется, что ответы на эти и другие вопросы могут быть найдены в результате философского и конкретно-научного осмысления проблематики, а целенаправленное преобразование социальной действительности, несмотря на печально известные исторические примеры, при определенных условиях все же предпочтительнее непоследовательного реформаторства.

Итак, эффективность правового регулирования напрямую зависит от правореализующего поведения человека, которое в значительной степени определяется усвоенными ценностями. Следовательно, массовое добровольное правомерное поведение требует соответствия господствующей в обществе ценностной системы тому, что обеспечивается посредством позитивного права. Не умаляя важности совершенствования восприимчивых к этому элементов механизма правового регулирования, представляется необходимым вернуть в предметное поле юриспруденции вопросы инструментального соответствия права смыслам, которыми современное общество оправдывает его существование. У этой проблематики есть не только философско-правовое, но и собственно-правоведческое измерение.

Примечания

- ¹ Термин употребил, правда, с несколько иной смысловой нагрузкой А. Ф. Черданцев еще в 1989 году. См.: *Черданцев А. Ф.* Социалистическое право и справедливость // Справедливость и право: Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1989. С. 12.
- ² См., напр.: *Паиков А. С.* Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Сов. государство и право. 1965. № 8; *Самощенко И. С.* Изучение эффективности действующего законодательства // Сов. государство и право. 1969. № 8.
- ³ *Тихомиров Ю. А.* Нормативное регулирование: взлет или кризис? // Журн. рос. права. 2006. № 4. С. 96–102.
- ⁴ См., напр.: *Баранов В. М.* О теневого праве // Новая правовая мысль. 2002. № 1. С. 13–20; *Бачинин В. А.* Неправо (негативное право) как категория и социальная реалья // Государство и право. 2001. № 5. С. 14–20; *Миннихметов Р. Г.* Еще раз о соотношении права и государства // Право и политика. 2005. № 3; *Трикоз Е. Н.* Теневое право: миф или реальность // Законодательство и экономика. 2005. № 1. С. 56–61; *Самигуллин В. К.* Право и неправо // Государство и право. 2002. № 3. С. 5–9.
- ⁵ См.: *Косарев А. И.* Римское право. М., 1986. С. 22.
- ⁶ *Рулан Н.* Юридическая антропология: Учеб. для вузов / Пер. с фр.; Отв. ред. В. С. Нерсесянц. М., 2000. С. 46.
- ⁷ *Рашинов А. Р.* Структура правосознания и некоторые методы его исследования // Методология и методы социальной психологии. М., 1981. С. 205–206.
- ⁸ Там же. С. 207.
- ⁹ Там же. С. 211, 214.
- ¹⁰ См.: История политических и правовых учений: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 1998. С. 29, 155.
- ¹¹ Подробнее о псевдоценностях и общечеловеческих ценностях см., напр.: *Столович Л. Н.* Об общечеловеческих ценностях // Вопр. философии. 2004. № 7. С. 86–97.
- ¹² См.: *Печерская Н. В.* Современный дискурс справедливости: Джон Ролз или Майкл Уолцер? // Общественные науки и современность. 2001. № 2. С. 77–88.
- ¹³ См.: *Бошко С. В.* Прецедент, закон, доктрина (опыт социолого-юридического исследования) // Государство и право. 2007. № 4. С. 77.

- ¹⁴ См., напр.: *Боннер А. Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992. С. 5–32; *Соловьева А. А.* Категория справедливости в правовом регулировании: историко-теоретическое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2006. С. 15–34; *Байгутлин Р. И.* Использование категории «справедливость» в законодательстве // Науч. тр. Рос. акад. юрид. наук. Вып. 6. Т. 1. М., 2006. С. 44–47.
- ¹⁵ См.: *Алексеев Н. Н.* Идея справедливости // Русская философия права: философия веры и нравственности (антология) / Сост. *А. П. Альбов, Д. П. Масленников, А. И. Числов, С. В. Филиппова.* СПб., 1997. С. 172.
- ¹⁶ *Мартышин О. В.* Проблема ценностей в теории государства и права // Государство и право. 2004. № 10. С. 11.
- ¹⁷ См.: *Столович Л. Н.* Указ. соч. С. 89–92.
- ¹⁸ См.: *Аузан А. А.* Договор–2008: критерии справедливости // <http://www.polit.ru/lectures/2006/05/18/auzan.html>.
- ¹⁹ См., напр.: *Соловьева А. А.* Указ. соч. С. 8.
- ²⁰ См.: *Бабенко А. Н.* Правовые ценности и освоение их личностью: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 15, 16.
- ²¹ Конечно, есть и иные точки зрения, например, представителей постмодернистской парадигмы относительной рациональности. См.: *Ладёр К.-Х.* Теория аутопойезиса как подход, позволяющий лучше понять право постмодерна (от иерархии норм к гетерархии изменяющихся паттернов правовых взаимоотношений) // Изв. вузов. Правоведение. 2007. № 4. С. 13–42.
- ²² См., напр.: *Кучуради И.* Справедливость — социальная и глобальная // *Вопр. философии.* 2003. № 9. С. 21.; *Соловьева А. А.* Указ. соч. С. 171; *Самигуллин В. К.* Закат права или переоценка ценностей // *Право и политика.* 2005. № 12.

А. А. Ерофеев

НАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ И ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

Рассматривается одна из наиболее сложных теоретических проблем современного конституционного права России — проблема ценностей и интересов. Большое внимание уделено системному анализу существующих точек зрения на данную проблему в свете развития отечественного законодательства.

Ключевые слова: *глобализационный процесс, национальные ценности, конституционные ценности, национальные интересы, национальная безопасность.*

Современный этап развития государственности отличается значительным влиянием глобализационных процессов на национальные правовые системы в целом и отдельные элементы правовой действительности. Несмотря на то, что глобализация охватывает широкий круг сфер жизни человека, общества и государства, именно правовая, а в большей степени конституционно-правовая, сферы вовлечены в эти процессы непосредственно. Как отмечается в литературе, в условиях глобализации, демократизации и информатизации в современном мире особенно сильно действует тенденция к выстраиванию и закреплению в праве единых критериев и норм гражданского общества и правового государства. Переходная ситуация в мире характеризуется такими явлениями, как утрата стабильности старого режима и поиск путей консолидации на новых основаниях, смена политического режима, при которой новый режим имеет качественно отличительные

черты, наконец, появление специфических переходных режимов, особенность которых состоит в постоянной борьбе традиций старого и нового порядков¹.

Подчеркнем, что отношение специалистов к глобализационным процессам, а этот феномен интересует экономистов, политологов, государствоведов, это зачастую диаметрально противоположные позиции от однозначно негативной оценки этих процессов до признания не только их неизбежности, но и позитивного влияния на национальную государственность. Следует согласиться с мнением С. А. Авакьяна, который отмечает: «Конечно, «чистые» ученые — сторонники идей глобализации — возможно, исходят из лучших побуждений. Но их последователи из числа государственных политиков пытаются по-своему реализовать эти идеи. В итоге попытки — в том числе с позиций глобализации — обосновать «рациональность» одних общественно-политических и государственных систем ведут к тому, что начинается конкуренция с ними других систем, появляется стойкое сопротивление глобализации. В результате рождаются социальные, межнациональные и межрелигиозные конфликты, которые ведут к нестабильности, к ослаблению, а то и к разрушению государственности»².

Одной из закономерностей глобализационных процессов, охвативших мировое общество, можно считать повышение интереса государств к проблемам национальных интересов и национальной безопасности, концептуальное решение которых зависит от общего видения гражданами государства его места и роли в современной мировой цивилизации. Несомненно, приоритеты современного развития любого государства в значительной степени зависят от того, насколько четко и недвусмысленно сформулированы его национальные интересы, а также от ясного понимания путей и средств реализации этих интересов³. Являясь многоаспектным понятием, национальные интересы отражают целый ряд условий и факторов, оказывающих влияние на развитие государственности, среди которых необходимо отметить определенный уровень социально-экономического и политико-правового развития, географическое и геополитическое положение страны, ее национально-исторические традиции, цели и потребности, задачи обеспечения государственного суверенитета и национальной безопасности.

Глобализационные процессы, несомненно, оказывают влияние и на формирование концепции национальных интересов и национальной безопасности государств. Каждое государство стремится, с одной стороны, успешно вписаться в глобализационные процессы, стать конкурентоспособным в этих условиях, с другой — противопоставить глобализации собственное видение вектора развития государственности, сохранения суверенитета и национальной идентичности. Представляется, что достичь обозначенных целей позволяет концепция конституционных ценностей государства, призванная отразить приоритетные направления его развития.

Необходимо отметить, что интерес к конституционным ценностям в свете глобализационных процессов не случаен. Как подчеркивается в литературе, если иметь в виду, что соответствующие государства «продвигают» в иные страны не только свои материальные интересы, но и свое понимание рациональности политических режимов, восприятия свобод и демократии, то становится достаточно ясным тот факт, что глобализация заставляет неизбежно задумываться и над конституционными ценностями⁴. При этом взаимосвязь национальных интересов и конституционных ценностей, их взаимовлияние в развитии государственности, обеспечении суверенности государства ставит перед нами проблему определения роли права в формировании, выявлении, регламентации и защите национальных интересов. На первый взгляд, обозначенный вопрос не представляет особой сложности, поскольку очевидно, что право, как универсальный регулятор

всех сфер общественной жизни, играет важную роль в процессе регламентации национальных интересов. В то же время необходимо учитывать, что возможности правового регулирования в данной области не безграничны, более того, ряд специалистов ведет речь о так называемом деструктивном воздействии права во взаимосвязи с национальными интересами. Так, по мнению В. М. Баранова, в самом общем плане деструктивное воздействие права на функционирование национальных интересов России — это проявление неспособности правовых механизмов решать задачи по своевременному выявлению, формулированию и обеспечению реализации национальных интересов. При этом базовый дефект состоит в том, что иногда право «не замечает» тот или иной национальный интерес, в то время как он, бесспорно, нуждается в незамедлительной юридической регламентации. Другими словами, наблюдается так называемый субъективизм правовой регламентации национальных интересов. По мнению В. М. Баранова⁵, задача гуманитарной науки и государственной власти — сформулировать перечень и определить иерархию национальных интересов хотя бы на ближайшие десять лет. Полагаем, однако, что если признать наличие субъективизма правовой регламентации национальных интересов, то необходимо определить некие объективные критерии, позволяющие снизить или устранить такую субъективность.

Можно предположить, что эта роль принадлежит конституционным ценностям, поскольку, как верно отмечает В. И. Крусс, с учетом положений о высшей юридической силе и прямом действии Конституции РФ, а равно и о непосредственно действующих в России правах и свободах человека категория конституционной ценности должна занять свое место в системе средств и механизме конституционно-правового упорядочения социальной жизни. Характеристика конституционной ценности вполне применима и к высшим идеалам (первопринципам), и к благам практического порядка, и к возможностям их обретения⁶. Система конституционных ценностей может быть представлена как единство определенного набора принципов. Во-первых, это права и свободы человека и гражданина как высшая ценность и иные ценности, определяющие правовое положение индивида в обществе и государстве: правовая государственность, социальная государственность, единство экономического пространства и свобода экономической деятельности, плюрализм и равная защита форм собственности, идеологический и политический плюрализм, гражданство Российской Федерации. Во-вторых, следует назвать группу ценностей, определяющих организацию государственной власти: демократия и народный суверенитет; государственный суверенитет Российской Федерации; федерализм; республиканская форма правления; разделение власти на законодательную, исполнительную, судебную; светский характер государства; разграничение государственной власти и местного самоуправления. При этом в системе конституционных ценностей существует определенная иерархия. Так, по замечанию В. И. Крусса, «определяющее значение для идентификации и интерпретации конституционных ценностей в Российской Федерации имеют положения, составляющие аксиологическую композицию преамбулы Конституции»⁷. Значение этих положений состоит в том, что «без предварительного и композиционно-целостного восприятия этих ценностей нельзя уяснить содержание и ценностное значение основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, иных жизненных благ и возможностей, упомянутых в Конституции»⁷.

Категория «ценности», не имея легального (нормативного) содержания, тем не менее используется в процессе толкования конституционных норм. Примером может являться постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном

бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского⁸. В постановлении Суд указал: «...Федеральный законодатель, как следует из статей 59 (части 1 и 2), 71 (пункты «в», «е», «з»), 37 (часть 3), 40 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может, исходя из признаваемых и защищаемых Конституцией Российской Федерацией целей и ценностей вносить изменения в ранее установленные правила, касающиеся условий возникновения и порядка реализации данного права (в том числе посредством временного регулирования), в частности, в связи с недостаточностью бюджетных средств, выделяемых на обеспечение жильем граждан, увольняющихся с военной службы».

В постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд РФ отметил, что в соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2). Согласно статье 36 Конституции Российской Федерации граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (часть 1); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (часть 2); условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3). Из приведенных конституционных норм, по мнению Суда, следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т. е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения⁹.

В своем постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея Конституционный Суд РФ отметил: «Необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции Российской Федерации, обеспечения ее высшей юридической силы, верховенства и прямого действия, а также верховенства основанных на ней федеральных законов на всей территории Российской Федерации, что требует от органов государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдения федеральной Конституции и федеральных законов, вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией Российской Федерации основ конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, обязанного обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод, единство статуса личности на всей территории Российской Федерации, а также защиту других конституционных ценностей, таких как суверенитет и государственная целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами,

единство экономического пространства, обеспечение обороны и безопасности государства (статья 1, часть 1; статья 2; статья 3, часть 1; статья 4, части 1 и 2; статья 5, части 1 и 3; статья 8, часть 1; статья 11, часть 3; статья 15, части 1 и 2; статья 55, часть 3)»¹⁰.

Вовлеченность конституционных ценностей в глобализационные процессы обуславливает проблематику так называемых глобалистских приоритетов. Как отмечает С. В. Пчелинцев, в условиях глобализации, оказывающей значительное воздействие на правовую систему России, представляется важным определиться в выборе приоритетов, поскольку вопрос заключается в том, являются ли глобалистскими приоритетами свобода и права человека или ценности безопасности, поскольку в силу возникновения в нынешнем веке новых глобальных угроз человечеству (международный терроризм, природные и техногенные катастрофы, угроза глобального потепления и т. д.) все большее значение приобретают вопросы безопасности личности, общества и государства¹¹. По мнению Н. С. Бондаря, выбор только одного из названных приоритетов представляется сомнительным, тем более что права и свободы граждан гарантируются, прежде всего, государством¹². В. Д. Зорькин отмечает, что «права и свободы, в том числе природные, не могут реализовываться без дееспособной политической власти, т. е. вне государства как политического сообщества народа, связанного правом и общей целью»¹³. Оценивая проблему приоритетности ценностей, Т. Я. Хабриева полагает, что «неверно противопоставлять личность и государство, когда государственная власть исходит от народа, принадлежит и служит только ему»¹⁴. Подобной позиции придерживается С. А. Авакьян, отмечая, что сложившееся в России в последние годы толкование конституционного положения о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью вызывает определенную озабоченность — многие аналитики говорят и пишут о «приоритете» прав и интересов личности. Однако, полагает С. А. Авакьян, на самом деле никакого «приоритета» личности перед государством нет и быть не может, поскольку государство — это организация всех граждан данной страны и единственный из политических организмов, который представляет всех нас. Признавая, что уважение к конкретной личности, безусловно, должно быть, С. А. Авакьян предлагает указанную конституционную ценность дополнить еще одной: личность имеет обязанности перед государством; личность обязана считаться с интересами государства¹⁵. Следует согласиться с мнением В. М. Баранова о том, что «резкая диспропорция интересов, их жесткая конкуренция не просто вредна, а пагубна. И право на этом пути должно жестко регламентировать соблюдение баланса интересов, способствовать гармонизации»¹⁶.

При этом глобализация не порождает шаблонного конституционного строя, обязательного для государств. Такого понятия попросту не существует. И, скорее всего, речь надо вести о том, есть ли такие конституционные ценности, которые можно видеть в соответствующем государстве. Причем в том наполнении содержанием, которое выработано общечеловеческим опытом¹⁷.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что категория конституционных ценностей должна рассматриваться как минимум в двух аспектах. Первым из них выступает определение места конституционных ценностей в ряду основ конституционного строя¹⁷, конституционных принципов, норм-целей, закрепленных в Конституции; вторым является сущностное содержание конституционных ценностей, позволяющее государству адекватно реагировать на изменяющиеся условия современного развития мира, сохраняя при этом собственную идентичность. Исследование второго, сущностного, аспекта говорит о том, что категория конституционных ценностей выполняет для развития государственности в условиях глобализационных процессов идентифицирующее значение, позволяя

государству функционировать на таких началах, которые обеспечивают сохранение национального единства, суверенности, самостоятельности.

Примечания

- ¹ См.: *Медушевский А. Н.* Размышления о современном российском конституционализме. М., 2007. С. 9.
- ² *Авакьян С. А.* Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование // *Общество*. 2001. № 4.
- ³ См.: *Саидов А. Х., Кашиинская Л. Ф.* Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико-правового анализа) // *Журн. рос. права*. 2005. № 12.
- ⁴ См.: *Авакьян С. А.* Указ. соч.
- ⁵ См.: *Баранов В. М.* Деструктивное воздействие права и национальные интересы // *Журн. рос. права*. 2005. № 12.
- ⁶ См.: *Крусс В. И.* Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 183.
- ⁷ Там же. С. 189.
- ⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского // *Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями*. М., 2007. С. 93.
- ⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // *Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями*. М., 2007. С. 86.
- ¹⁰ Постановление Конституционного Суда от 4 апреля 2002 г. № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея // *Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями*. М., 2007. С. 88–89.
- ¹¹ См., напр.: *Пчелинцев С. В.* Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // *Журн. рос. права*. 2003. № 11.
- ¹² См.: *Бондарь Н. С.* Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // *Журн. рос. права*. 2005. № 11. С. 15–17.
- ¹³ *Зорькин В. Д.* Верховенство права и конституционное правосудие // *Журн. рос. права*. 2005. № 12. С. 31.
- ¹⁴ *Хабриева Т. Я.* Конституционализм в России: 10 лет развития // *Конституция и законодательство*. М., 2003. С. 13.
- ¹⁵ См.: *Авакьян С. А.* Указ. соч.
- ¹⁶ *Баранов В. М.* Указ. соч. С. 86.
- ¹⁷ См.: *Авакьян С. А.* Указ. соч.

КОНЦЕПЦИИ ДЕИДЕОЛОГИЗАЦИИ И РЕИДЕОЛОГИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ КАК ПРОТИВОПОЛОЖНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ И РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИДЕОЛОГИИ

Рассматривается проблема использования понятия «государственная идеология» в современных гуманитарных науках, а также концепции деидеологизации и реидеологизации общественной жизни, которые представляют собой противоположные подходы к определению роли и сущности государственной идеологии в современном мире.

Ключевые слова: *концепция деидеологизации, концепция реидеологизации, государственная идеология.*

Предложенное в конце XVIII века французским политологом Антуаном Дестютом де Траси понятие «идеология» к настоящему времени превратилось в одну из самых дискуссионных категорий гуманитарных наук.

Сложилось множество подходов к определению идеологии и объяснению ее сущности, а представители гуманитарных наук оперируют своими понятиями идеологии, обращая внимание на различные свойства данного феномена.

Так, можно привести отрывок из обзора Терри Иглтона «Ideology. An Introduction. London, 1994», в котором он перечисляет 16 определений понятия «идеология», выбранных им из научных работ последних лет: а) процесс производства значений, знаков и ценностей в общественной жизни; б) корпус идей, характеризующих определенную социальную группу или класс; в) идеи, способствующие легитимации господствующего политического порядка; г) ложные идеи, способствующие легитимации господствующего политического порядка; д) систематически искажаемая коммуникация; е) то, что позволяет субъекту принимать определенную точку зрения; ж) мыслительные формы, мотивированные социальными интересами; з) конструирование идентичности; и) социально необходимые заблуждения; к) сочетание дискурса и власти; л) среда, в которой социально активные субъекты осмысливают мир; м) набор убеждений, программирующих социальное действие; н) семиотическое замыкание; о) необходимая среда, в которой индивиды проживают свои отношения с социальными структурами; п) процесс, благодаря которому социальные отношения предстают в качестве естественной реальности¹.

Таким образом, мы видим, что исследователи рассматривают различные аспекты идеологии. Большинство мыслителей понимает идеологию как некий комплекс идей, взглядов, убеждений. Также одни авторы связывают идеологию с процессом легитимации государственной (политической) власти. Другие определяют идеологию как некий процесс или форму деятельности каких-либо субъектов политической деятельности (чаще всего государства) по созданию определенных ценностей и установок.

Многие при определении идеологии обращают внимание на ее роль в государстве и обществе, чаще всего оценивая ее как негативную (ложные идеи, способствующие легитимации существующего порядка) или нейтральную (средство для принятия решения). При этом практически все исследователи, обосновывая свою позицию, при рассмотрении понятия идеологии обращаются к трудам К. Маркса и В. И. Ленина. Это представляется вполне оправданным, так как сама проблема идеологии наиболее активно исследовалась именно марксистами или же в целях «развенчания» марксизма их ярыми противниками.

В результате анализа многочисленных определений и толкований понятия «идеология» можно сделать вывод о том, что в основном существует два подхода к пониманию сущности и роли идеологии: концепция «деидеологизации» и концепция «реидеологизации». Эти концепции сменяли друг друга, причем концепция «реидеологизации» является более современной, однако у каждого из этих подходов есть свои сторонники и противники.

Концепция «деидеологизации» появилась во времена торжества позитивизма. Рассматривая идеологию как некую форму ложного сознания, сторонники концепции деидеологизации утверждали, что идеология не выдержит соперничества с наукой. Растущий авторитет науки породит в людях сомнение в тезисах какой бы то ни было идеологической системы, и в разработке таковой просто не будет нужды.

Так, например, Р. Арон (1905–1983) утверждал, что концепция деидеологизации дает возможность построить единственно верную «неидеологическую» теорию общества, изучающую «то, что есть в действительности». Данный автор является одним из создателей теории индустриального общества. Теоретико-методологической основой этой теории явилась концепция технологического детерминизма, базирующегося на постулате об определяющей роли техники (и технологии) в общественном развитии. Понятие «индустриального общества» дало Р. Арону возможность установить связь экономического роста, определяемого статистически-математическим путем, с общественными отношениями и возможными иными видами роста: культурного, цивилизационного, политического. Согласно Р. Арону в границах индустриального общества утратил остроту и обоснованность исторический конфликт между капитализмом и социализмом, ибо они выступают как две разновидности одного и того же типа социума. Отмирание тоталитарных политических систем и идеологий, опиравшихся, в частности, на концепцию исторического закона (по К. Марксу) обуславливается исторической обреченностью марксистско-ленинской теории общественного прогресса. Р. Арон утверждал, что «только либералы, пессимисты и, быть может, мудрецы призывают человечество брать на себя лишь те задачи, которые оно может выполнить. Поэтому они не делают историю и довольствуются тем, что комментируют ее. Марксисты принадлежат к другому семейству. Они соизмеряют задачи не со своими силами, а со своими мечтами»².

На сходных с Р. Ароном позициях находится и Д. Белл (р. 1919) — представитель сциентистско-технократического направления социальной философии. В своей работе «Конец идеологии. Истощение политических идей в 50-х годах» (1960) им был обоснован тезис о том, что главным двигателем общественного развития является технический прогресс.

Можно утверждать, что концепция деидеологизации предполагает не столько отказ от идеологии как таковой (как представляется, идеология является неотъемлемой частью любого государства), сколько отказ от идеологической деятельности государства, которая направлена на создание и популяризацию определенных идеологем. Представители концепции деидеологизации утверждают, что в существующих обществах имеется весь набор средств для решения социальных проблем (низкий уровень жизни, социальное неравенство и т. д.), а следовательно, отсутствует необходимость в специальном конструировании каких-либо идеологических постулатов и их внушении населению.

Действительно, современное западное общество, на первый взгляд, развивается по «объективным» законам, определяемым техническим прогрессом, не ориентируясь на какие-либо идеологические постулаты. Приход различных политических сил к власти обусловлен не столько ростом популярности той или иной политической идеологии,

сколько верой избирателей в способности какого-либо кандидата эффективнее решить проблему локального масштаба (например, проблему нелегальных мигрантов, проблему прав меньшинств). При этом политические программы в основном укладываются в рамки одной идеологии. Так, С. Г. Кара-Мурза утверждает: «Мы переживаем период, когда рушатся основные идеологии индустриальной цивилизации, но это — всего лишь одно из проявлений ее общего кризиса. Мы не можем, даже если бы захотели, избежать индустриального типа жизни, выпрыгнуть из рамок истории. Мы не можем “отменить” науку и вернуться в догалилеевские времена, пусть даже кто-то об этом и сожалеет. Мы можем преодолеть кризис, порожденный в том числе и наукой, лишь двигаясь вперед — с помощью науки. Для этого надо постараться понять, в чем заключается кризис цивилизации и как возникло то, что мы называем идеологией — комплекс идей и концепций, с помощью которого человек понимает общество, социальный порядок и самого себя в этом обществе и в мире»³.

Установку на деидеологизацию общественной и государственной жизни можно проследить и в России.

Так, ст. 13 Конституции РФ⁴ закрепляет: «1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. 2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Однако, как подчеркивают некоторые исследователи, деидеологизация общественной жизни приводит к кризису общенациональных ценностей, что, в свою очередь, порождает слабую способность государства и общества противостоять сильным идеологическим постулатам, например, исламских фундаменталистов или французских социалистов.

Таким образом, становится вполне понятным обоснование некоторыми учеными тезиса о реидеологизации общественной и государственной жизни. Представителями концепции реидеологизации выступают, в частности, А. Винер, Дж. Лодж, а также некоторые сторонники концепции деидеологизации, изменившие свои взгляды (Р. Арон, Д. Белл, О. Лемберг, Р. Нисбет и другие).

В связи с реидеологизаторской тенденцией в западной философской литературе обсуждается вопрос о том, что действительно имели в виду Р. Арон, З. Бжезинский, Д. Белл, С. Липсет, Э. Шилз, когда говорили о «закате идеологии». З. Бжезинский пояснил, что под «закатом идеологии» он понимал только догматизм, стремление к систематизаторству. Д. Белл подчеркнул, что анализ «конца идеологии» не предполагает исчезновения всех социальных конфликтов. Все реидеологизаторы говорят о возросшей роли идей в современном мире⁵.

Реидеологизация — сложное и многоплановое явление. Возникновение этой идейной волны трансформировало и либерализм, и консерватизм, и леворадикальное сознание. В русле данной тенденции лежат попытки буржуазных партий (республиканской и демократической в США, лейбористской в Англии) опереться на обновленные политические программы и тем самым укрепить свой престиж. Реидеологизация коснулась также современных философии и социологии.

Представляется, что концепция реидеологизации более полно отражает тенденции современного общества. Этот тезис доказывает тот факт, что многие сторонники концепции деидеологизации, переосмыслив свои выводы, активно стали разрабатывать проблему реидеологизации общественной и государственной жизни.

В последнее время в России также появляются сторонники концепции реидеологизации общественной и государственной жизни. Несмотря на наличие конституционного запрета на установление государственной идеологии, многими учеными обосновывается

необходимость создания в государстве определенной ценностной системы, которая будет служить основой для правотворчества, правоприменения и всей политики в целом.

Президент России В. Путин в одном из своих посланий также указывает: «В Послании 2005 года затронут ряд принципиальных идеологических и политических вопросов. Считаю, что на данном этапе развития России такой разговор крайне необходим... При этом прошу рассматривать прошлогоднее и нынешнее Послания Федеральному Собранию как единую программу действий. Как нашу совместную программу на ближайшее десятилетие»⁶.

В заключение можно сформулировать ряд выводов.

Во-первых, деидеологизацию общественной жизни следует рассматривать как негативный процесс, могущий привести к подрыву системы общенациональных ценностей и, как следствие, к кризису легитимности государственной власти.

Во-вторых, государство должно уделять внимание идеологической деятельности, то есть поддерживать и пропагандировать определенную систему национальных и государственных ценностей.

В-третьих, можно утверждать, что в России также осознана необходимость выработки определенной идеологии, но такой процесс потребует существенного изменения конституционного законодательства, закрепляющего принцип отказа от идеологии.

Примечания

¹ См.: Зорин А. Кормя двуглавого орла... Русская литература и государственная идеология в последней трети XVIII — первой трети XIX века. М., 2004. С. 9.

² Цит. по: Новейший философский словарь / Гл. ред. А. А. Грицанов. М., 2003. С. 60.

³ Кара-Мурза С. Г. Идеология и мать ее наука. М., 2002. С. 9.

⁴ Конституция Российской Федерации // Рос. газ. 1993. 25 дек.

⁵ См.: Абрамов А. И., Аверинцев С. С., Алешин А. И. и др. Философия: Энцикл. слов. / Под ред. А. А. Ивина. М., 2004. С. 672.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 года // Рос. газ. 2005. 26 апр.

В. Е. Натыев

КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Представлен ряд проблем современного российского парламентаризма, рассматривается конституционно закреплённая модель построения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Обосновывается необходимость формирования теоретической концепции парламентаризма, предлагаются ее основные положения.

Ключевые слова: *парламентаризм, законодательные (представительные) органы государственной власти, теоретическая концепция парламентаризма.*

В настоящее время развитие идеи парламентаризма в России связано с рядом проблем. В связи с этим уместно привести высказывание Председателя Государственной

Думы Федерального Собрания РФ Б. Грызлова, касающееся оценки деятельности Государственной Думы РФ. В одном из своих интервью газете «Известия» он отметил, что, «проходя вместе с другими европейскими народами трудности становления парламентаризма, мы в чем-то отставали, а в чем-то опережали европейские стандарты»¹, но в то же время следует обратить внимание на то, что «...мы живем в эпоху переходного периода, и клубок законодательных проблем, который приходится распутывать новым депутатам, как и сто лет назад, часто выглядит неразрешимым»¹.

В настоящее время конституционная модель российского парламентаризма окончательно сформирована, однако недостаточно подробно разработана концепция его развития. Вместе с тем конституционная модель, как и практические результаты применения теоретических изысканий, соотносится с теоретической концепцией парламентаризма с учетом влияния различного рода побочных факторов и явлений. А поскольку любой процесс может развиваться как стихийно, так и упорядоченно, последний вариант развития наиболее прогрессивен и эффективен. Следовательно, формирование теоретической концепции парламентаризма, соответствующей современным государственным потребностям, в определенной степени будет способствовать развитию исследуемого явления как в теоретическом, так и в практическом плане.

Учитывая то обстоятельство, что парламентаризм является сложным политико-правовым явлением, сочетающим в себе различные стороны общественной жизни, необходимо дать определение понятия «теоретическая концепция парламентаризма», выявить его структуру и содержание².

Так, теоретическую концепцию российской модели парламентаризма можно рассматривать, с одной стороны, как совокупность научных воззрений на парламентаризм, с другой — как возможные направления использования идей парламентаризма при построении гражданского общества в Российской Федерации. Определяя структуру теоретической концепции российского парламентаризма, следует учитывать, что ее элементы должны быть взаимосвязаны, подчиняясь в то же время общей идее концепции.

Для того чтобы сформировать концепцию современного парламентаризма, необходимо обратить внимание на многоаспектность данного политико-правового явления. Так, парламентаризм можно понимать как способ осуществления государственной власти, как принцип построения политической системы общества и как способ развития демократических начал гражданского общества.

Кроме того, теоретическая концепция должна отражать основные направления развития сфер жизнедеятельности, связанных с парламентаризмом, и включать функциональную составляющую парламентского органа, способствующую максимально широкому применению парламентских процедур. В смысле функциональной составляющей уместно говорить о месте парламентского органа среди ветвей власти и о возможностях осуществления им контроля за другими органами государственной власти.

Следовательно, можно выделить две основные содержательные характеристики современного парламентаризма. Во-первых, парламентаризм можно рассматривать как способ осуществления государственной власти, как принцип построения политической системы и как функциональную составляющую парламентского органа. Во-вторых, парламентаризм может выступать как способ развития гражданского общества в Российской Федерации, основанный на принципах разделения власти, представительства и высокого правового сознания общества.

Представленная теоретическая концепция нуждается в более детальном рассмотрении исходя из уже определенной структуры. Выбор парламентаризма как способа

осуществления государственной власти в качестве основного элемента концепции был обусловлен рядом функциональных характеристик парламентского органа, которые признаны и практически никем из современных российских ученых не оспариваются.

Во-первых, парламент выступает высшим государственным органом народного представительства, отражая господствующие в обществе политические интересы и настроения. Кроме того, данный орган одновременно является институтом гражданского общества, выполняет функцию соединения суверенитета народа с государственной властью. Именно народное представительство придает системе государственного управления демократический характер, а самому парламенту — широкую социальную доступность и открытость.

Во-вторых, парламент, как представительный орган, является необходимым институтом в системе разделения власти.

В-третьих, рассматриваемый нами орган выполняет законодательную функцию, формирует основное содержание гражданского общества — нормативно-правовое обеспечение жизнедеятельности человека и общества в целом.

В-четвертых, парламент является важнейшим элементом системы формирования, правового обеспечения и практической реализации внешней политики государства.

В-пятых, он обладает определенными полномочиями контроля за действиями правительства и других высших органов государственной власти³.

Однако в настоящее время существует ряд негативных тенденций в отношении становления парламентаризма в России как способа осуществления государственной власти. Парламентаризм — гораздо более сложная и многогранная система организации государственной власти, чем наличие парламента и простого разделения власти. Это институт, который олицетворяет и выражает интересы общества не только в целом, но и во всем его многообразии³.

Споры среди ученых вызывает ситуация правовой несбалансированности законодательной и исполнительной власти, нарушения главного принципа демократической власти — принципа ее разделения⁴.

Некоторые ученые считают, что автократическая тенденция в России, в определенном смысле получившая закрепление в Конституции РФ, усилилась настолько, что Президент РФ оказался как бы вне рамок разделения власти. Он возвышается над всеми ветвями власти, подавляет чрезвычайной обширностью своих полномочий, а законодательной власти отведена второстепенная роль⁵.

В соответствии с другой точкой зрения, главный критерий парламентаризма, отличающий его от любого иного вида государственного строя, — верховенство парламента. В этом случае исключается извечное соперничество между законодательной и исполнительной властью, обеспечивается единство народного представительства на общегосударственном уровне.

Однако разделение власти отнюдь не панацея от неэффективного государственного управления. Необходима политическая культура, развитое общественное правосознание и другие факторы. Последовательная демократизация политической жизни и укрепление основ представительной власти и парламентской деятельности способны осуществлять процесс реализации власти в легальных рамках, а также усилить исполнительную вертикаль государства и контрольно-регулятивную функцию судебной системы. Следует извлечь, таким образом, из феномена разделения власти всю ту политическую выгоду, которую он потенциально может дать гражданскому обществу. Именно в этом контексте

необходимо рассматривать парламентаризм как способ развития гражданского общества в Российской Федерации путем формирования общественного правосознания.

Говоря же о парламентаризме как об основе построения и развития демократических начал гражданского общества, необходимо отметить, что он возникает и существует лишь тогда, когда парламент наделен такими полномочиями, как избрание правительства, контроль за его деятельностью и другими органами исполнительной власти, их отставка, а также отставка президента (или монарха в случаях парламентской формы монархии, когда монарх занимает престол не по наследованию, а путем избрания зачастую тем же парламентом)⁶.

Кроме того, к обязательному условию существования парламентаризма исследователи относят «достаточно высокое политическое и правовое сознание населения, высокую степень демократизации, наличие развитого гражданского общества, устойчивое экономическое развитие страны, функционирование надежной системы национальной безопасности»⁷. Таким образом, парламентаризм можно считать одним из способов развития демократических основ гражданского общества в Российской Федерации.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующий вывод. Российский парламентаризм на сегодняшний день представляет собой комплексную структуру законодательной власти, многофункциональную подсистему и составную часть разветвленной политической системы Российской Федерации.

Активное правовое развитие современного российского общества предполагает аналогичное развитие идейной составляющей, в частности идеи парламентаризма. В связи с этим целесообразно предложить теоретическую концепцию развития современного парламентаризма, определив основные ее положения следующим образом:

а) парламентаризм как способ осуществления государственной власти, содержащий высокую функциональную характеристику парламентского органа:

место представительного органа среди ветвей власти;

контрольные полномочия за различными государственными органами;

б) парламентаризм как способ развития гражданского общества в Российской Федерации, осуществляемый путем формирования высокого общественного правосознания.

Примечания

¹ Грызлов Б. Парламентаризм стал неотъемлемой частью политической системы // Рос. Федерация сегодня. 2004. № 3. С. 32.

² См.: Мачульская И. Федеративные параллели // Сенатор. 2005. № 3. С. 16.

³ См.: Котляревский С. Сущность парламентаризма // Новое время. 1994. № 14. С. 11.

⁴ См.: Вьюницкий В. Прошлое и будущее российского парламентаризма. Всероссийское общественно-политическое движение «Духовное наследие» // Обозреватель. 1994. № 14. С. 91.

⁵ См.: Богатырев Е. Д. Конституционные основы парламентаризма в России // Власть. 2006. № 14. С. 55.

⁶ См.: Романов Р. М. Понятие и сущность парламентаризма // Социал.-полит. журн. 1998. № 4. С. 213; Он же. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Полит. исслед. 1998. № 5. С. 123–133.

⁷ Котляревский С. Указ. соч. С. 99.

К ВОПРОСУ О МЕТОДАХ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Рассматриваются вопросы деятельности уполномоченных органов государственной власти в сфере реализации бюджета Российской Федерации. Особое внимание уделено теоретическому обоснованию некоторых терминов, без знания которых невозможно рассмотреть комплекс методов бюджетной деятельности в полном объеме.

Ключевые слова: *бюджет, методы бюджетной деятельности, средства финансовой деятельности.*

Одним из важнейших разделов теории финансового права, посвященных изучению сущности государственного управления финансами, является учение о методах бюджетной деятельности.

Если функции дают представление о том, на что направлена бюджетная деятельность, соответствующие документы отражают формы ее проявления, то на вопросы: «как», «какими средствами, приемами, механизмами» она осуществляется — отвечает именно учение о методах.

Общее и наиболее часто встречающееся определение метода деятельности как совокупности «средств, способов, приемов» ее осуществления требует ряда уточнений и оговорок, поскольку каждое из вышеперечисленных понятий имеет собственное значение.

Широкую трактовку понятия «средства финансовой деятельности» дает М. В. Карасева, предлагая понимать под ними «различные действия, явления, процессы, оборудование и т. д., используемые в ходе реализации содержания этой деятельности»¹. Данное определение включает в себя категории, имеющие различную смысловую природу: действия и их совокупности (процессы, явления), предметы, используемые в деятельности (оборудование).

Представляется, что слово «средства» по своему значению ближе всего к понятию инструментария, выраженного в материальном или нематериальном виде, в качестве предметов и приспособлений, с помощью которых осуществляется деятельность.

Разумеется, средства финансовой деятельности не должны пониматься настолько широко, насколько сложен и многообразен в современных условиях набор технических средств и других инструментов осуществления человеческой деятельности. Многие из этих средств, например компьютеры или транспортные средства, упрощают деятельность, в том числе финансовую, но не являются, строго говоря, ее неотъемлемой частью, не определяют ее содержание и суть. В качестве же средств финансовой деятельности в точном понимании этого термина должны рассматриваться такие средства, без которых не только немислимо, но и невозможно осуществление тех или иных видов финансовой деятельности государства, средства, которые определяют своеобразие «технологии» данной деятельности.

Необходимо отметить также, что в юридическом аспекте важно проявление таких свойств средства деятельности, как способность оказывать регулятивное воздействие на деятельность субъектов, определять характер и способ реализации их прав и обязанностей.

С учетом сказанного в качестве примера средства финансовой деятельности можно привести автоматизированную систему казначейского исполнения бюджета, в которой компьютеры, единая сеть связи, программное обеспечение представляют собой тот инст-

рументарий, без которого практически невозможно исполнение бюджета в том виде, в каком оно закреплено нормами Бюджетного кодекса РФ. Более того, технически исключая возможность тех или иных финансовых операций (например, зачисление средств на лицевой счет сверх утвержденных лимитов), данная система выступает своеобразным техническим регулятором деятельности субъектов и надежным средством профилактики различного рода злоупотреблений и правонарушений.

Способ деятельности, как элемент метода, выражает особенности действий, определяющие различия в характере воздействия на один и тот же объект.

В общественных отношениях главенствующее значение имеет характер влияния одних индивидов на волю и сознание других. Именно этот критерий лежит в основе деления способов деятельности на два рода: 1) способы, основанные на императивном начале, предполагающем одностороннюю детерминацию действий одного субъекта другим; 2) способы, основанные на диспозитивном начале, предполагающем определенную степень усмотрения и свободы выбора в деятельности.

В административном праве и теории государственного управления такое деление разграничивает методы на прямые и косвенные².

В финансово-правовой литературе выделяются такие общие методы (способы) финансовой деятельности, как командно-волевой (императивный), рекомендательный, согласования (М. В. Карасева)³; Ю. А. Крохина и А. Ю. Викулин эти же общие способы рассматривают в качестве методов бюджетной деятельности и бюджетной политики⁴.

Дальнейшая дифференциация рассматриваемых методов осуществляется в зависимости от направления финансовой деятельности государства. В частности, выделяются методы, используемые при образовании государственных денежных фондов, к которым относят обязательные и добровольные платежи, а также при распределении государственных денежных средств: финансирование (безвозмездное и безвозвратное) и кредитование (возмездное и возвратное)⁵.

Итак, средства охватывают физический инструментарий, способы — сознательно-волевой аспект деятельности. В полной ли мере эти характеристики раскрывают содержание метода, качественное своеобразие той или иной его разновидности? Изучение механизма воздействия на общественные отношения, в том числе в финансовой сфере, обнаруживает более сложный и многообразный комплекс элементов, с помощью которых осуществляется данное воздействие. Например, введение временных, количественных и качественных параметров деятельности, правовые и организационные способы увязки действий многочисленных субъектов и ресурсов для достижения сложносоставной цели, порядок оценки и корректировки (обратной связи) воздействия на объект — все эти аспекты должны охватываться более широким понятием, отражающим комплексность, вариативность, технологию механизма активного организующего воздействия на общественные отношения. Таким понятием могут служить приемы (технологии) деятельности, которые наряду со средствами и способами образуют целостное представление о реально применяемом методе.

Примером современной технологии бюджетной деятельности является проектное управление публичными финансами. В наиболее полном виде оно реализовано в приоритетных национальных проектах, направленных на обеспечение результативного использования бюджетных средств в таких сферах, как здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и агропромышленный комплекс.

В рамках реализации приоритетных национальных проектов впервые в России в практике государственного управления финансами был применен метод сетевого

планирования, охватывающий организацию деятельности органов власти всех уровней — от федерального до поселенческого.

В зарубежной практике встречаются две разновидности данного метода: Critical Path Method (аббревиатура — СРМ), что переводится как «метод критического пути», и Program evaluation and review technique (аббревиатура — PERT), что означает «технология оценки и контроля программ».

Оба метода основаны на использовании сетевых диаграмм, но СРМ оперирует только одной длительностью работы, в то время как PERT учитывает четыре длительности: оптимистическую, пессимистическую, наиболее вероятную и средневзвешенную.

Технология планирования, положенная в основу реализации приоритетных национальных проектов, в наибольшей мере близка методу «критического пути».

Сущность СРМ заключается в определении трех составляющих:

исчерпывающий перечень мероприятий, необходимых для завершения (достижения целей) проекта;

время (продолжительность) осуществления каждого мероприятия;

система зависимостей (хронологических и технологических) между мероприятиями.

Впоследствии перечисленные элементы стали дополняться ресурсной составляющей — указанием на ресурсы, необходимые для реализации проекта, и регламент их использования (critical chain).

Само наименование «критический путь» выражает главную особенность метода: построенная с его помощью плановая модель проектирует минимально необходимый по набору действий, их сроку и продолжительности алгоритм достижения цели. Условием выполнения алгоритма является точное, своевременное осуществление всех взаимообусловленных мероприятий плана. Визуально составленный с помощью рассматриваемого метода план реализации проекта представляет собой сеть, где линии обозначают зависимость между мероприятиями, отсюда и наименование метода — «сетевое планирование», широко используемое в российской литературе.

Сетевое планирование оказывает непосредственное организующее воздействие на бюджетный процесс, прежде всего на стадии исполнения бюджета, поскольку все процедуры санкционирования расходов бюджета, включая поквартальную разбивку расходов, учет средств в сметах бюджетных учреждений, определение лимитов бюджетных обязательств для получателей бюджетных средств, основываются на алгоритме сетевого плана и призваны обеспечить его точное выполнение, своевременное предоставление денежных выплат, оплату закупок товаров (работ, услуг), осуществляемых в рамках мероприятий плана⁶.

Несмотря на то, что особое значение методов как характеристик финансовой деятельности государства отмечается многими учеными, предметом специального, комплексного исследования эта тема до сих пор не стала, в то время как для ее развития и детализации подходов имеется богатая эмпирическая база и практическая востребованность. Так, например, в условиях рыночной экономики и многообразия форм собственности новым содержанием наполняется метод согласования, обеспечивающий согласованное использование публичных и частных денежных фондов при решении различных вопросов социального и экономического развития страны. Все большую актуальность приобретает метод поощрения при финансовом взаимодействии органов власти различного уровня, при котором объемы финансовой поддержки ставятся в зависимость от достигаемых результатов развития территории. В этом же ряду следует назвать метод конкурсного распределения бюджетных средств, в том числе между главными распорядителями

бюджетных средств, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Методы управления государственным и муниципальным долгом широко рассматриваются учеными-экономистами, но остаются практически без внимания в юридической литературе. Некоторые методы, например, внешнее управление бюджетом, самообложение граждан являются, по сути, новеллами законодательства и также не получили должного освещения в литературе. И подобное перечисление может быть продолжено.

Одним из самых больших «белых пятен» учения о методах в финансовом праве является программно-целевой метод. Отсутствие специальных юридических исследований, посвященных финансовой составляющей государственных и муниципальных целевых программ с точки зрения правовых средств обеспечения результативности их реализации, является одной из причин неполноты и противоречивости законодательства, регулирующего эту важнейшую сферу организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Единственным федеральным нормативным правовым актом, подробно регулирующим порядок подготовки, утверждения и реализации федеральных целевых программ, является постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», которое сильно устарело, противоречит ряду других законодательных актов и не позволяет, даже с учетом множества вносимых в него изменений и дополнений, учесть потребности правового оформления интенсивно развивающейся системы программно-целевого бюджетного планирования в Российской Федерации⁷.

Примечания

¹ Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 32.

² См., напр.: Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. М., 1986. С. 153; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 177.

³ См.: Карасева М. В. Указ. соч. С. 39.

⁴ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. С. 67; Викулин А. Ю., Крохина Ю. А. Бюджетная политика в системе категорий финансового права // Государство и право. 2004. № 2. С. 42–43.

⁵ См.: Финансовое право / Под ред. Н. И. Химичевой. М., 1995. С. 9.

⁶ См.: Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты и бюджетная деятельность государства. Омск, 2007.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 28. Ст. 2669.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОКУРАТУРОЙ РФ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

С учетом последних изменений, внесенных в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, рассматриваются проблемы обеспечения органами прокуратуры РФ прав и свобод лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальное производство.

Ключевые слова: *обеспечение прав и свобод человека и гражданина, функции прокуратуры РФ, значение органов прокуратуры РФ в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.*

Приоритетной задачей деятельности правоохранительных органов, осуществляемой в рамках уголовного процесса, является обеспечение защиты личности, ее прав и свобод, интересов общества и государства от преступных посягательств. При этом лица, вовлекаемые в уголовно-процессуальное производство, должны быть защищены от необоснованного подозрения и обвинения в совершении преступления, неправомерного применения к ним мер процессуального принуждения, иных противозаконных ограничений принадлежащих им прав и свобод.

Значение основных прав и свобод человека и гражданина для уголовного процесса заключается в том, что они вместе с социальной необходимостью борьбы с преступностью детерминируют само назначение процесса, содержание и формы процессуальной деятельности, средства и способы доказывания и т. д. Иными словами, процессуальная система строится с неперемным учетом прав человека как фактора, сбалансированного с социальной потребностью борьбы с преступностью¹.

Например, в соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Это конституционное положение легло в основу ст. 6 УПК РФ, предусматривающей положение о том, что уголовное судопроизводство имеет своим назначением:

- 1) защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;
- 2) защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

В соответствии с данной нормой уголовное судопроизводство в равной мере служит как назначению виновному справедливому наказанию, так и реабилитации каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

Выделение особой роли органов прокуратуры в обеспечении конституционных прав и свобод лиц в процессе предварительного расследования может показаться некорректным. Однако именно прокуроры и их заместители в условиях нынешнего кризиса законности в сфере противодействия преступности, осуществляя надзор за процессуальной деятельностью органов дознания, предварительного следствия и их должностных лиц, обеспечивают тем самым гарантию каждому вовлеченному в уголовный процесс его прав и свобод.

К сожалению, совершенствование российского законодательства, регламентирующего надзорную деятельность прокуратуры в сфере предварительного следствия, влечет сокращение полномочий этого органа, что создает проблемы при обеспечении

конституционных прав и свобод граждан. В настоящее время в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» внесены существенные изменения². В системе прокуратуры РФ создан Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации³, на который возложены задачи по разработке мер по формированию государственной политики в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве; совершенствованию нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; обеспечению законности при производстве предварительного следствия и защиты прав и свобод человека и гражданина; оперативному и качественному расследованию преступлений в соответствии с подследственностью, установленной УПК РФ.

Таким образом, в Следственном комитете, представляющем собой обособленную централизованную систему специальных органов, сосредоточено производство предварительного следствия по всем уголовным делам, подследственным органам прокуратуры. Туда же передана вся штатная численность оперативных работников, задействованных в сфере предварительного следствия прокуратуры. За прокурором оставлен только надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Подобное реформирование системы органов прокуратуры представляется оправданным с точки зрения повышения принципиальности и объективности прокурора при осуществлении надзора за соблюдением конституционных прав и свобод граждан органами предварительного следствия.

Большой объем следственной работы, осуществляемой прокуратурой, при отсутствии у нее собственного оперативно-розыскного аппарата, с одной стороны, не дает возможности обеспечить оптимальный уровень раскрытия особо опасных преступлений, в том числе имеющих значительный общественный резонанс, с другой — снижает степень объективности прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие по уголовным делам. Освобождение же прокурора от предварительного следствия должно сделать его еще более независимым в оценке выводов и решений следователя.

Как справедливо отмечает президент Международной ассоциации прокуроров Имон Варне, «...прокурор потеряет объективность, если он будет участвовать в расследовании самого преступления. Он будет как бы кровно заинтересован в определенном исходе дела и будет менее склонен обращать внимание на какие-то доказательства, которые свидетельствуют в пользу подозреваемого»⁴.

В то же время прокуроры должны обладать достаточными полномочиями, чтобы эффективно осуществлять надзорную деятельность — предупреждать и пресекать правомерные задержания граждан, необоснованное привлечение их к уголовной ответственности, нарушение неприкосновенности жилища, частной собственности, другие нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые весьма распространены в стадии досудебного производства и не обнаруживают тенденцию к сокращению.

Однако обновленный уголовно-процессуальный закон значительно сократил полномочия прокурора, лишив его права дачи согласия следователю на возбуждение уголовного дела в соответствии со ст. 146 УПК РФ и утверждения постановления о прекращении уголовного дела. Однако данные нормы вводились именно в целях предупреждения фактов незаконного привлечения граждан к уголовной ответственности и незаконного освобождения лиц, совершивших преступления, от уголовной ответственности.

Кроме того, в соответствии с изменениями, внесенными в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, прокурор не имеет права:

возбуждать уголовное дело и принимать его к своему производству;

участвовать в производстве предварительного расследования и осуществлять отдельные следственные действия;

давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

отменять незаконные или необоснованные постановления следователя, за исключением постановлений о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ);

отстранять следователя от дальнейшего производства расследования за допущенные нарушения норм УПК РФ;

продлевать срок предварительного расследования;

приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу.

Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, не являются обязательными для исполнения, если с ними не согласен следователь либо руководитель следственного органа. Полномочия прокурора в рассматриваемой сфере деятельности перестали носить властно-распорядительный характер, что всегда отличало их от полномочий, осуществляемых в других отраслях прокурорского надзора.

Таким образом, в уголовно-процессуальном законодательстве образовался дисбаланс между прежним объемом надзорных задач прокурора в досудебном производстве и новым, значительно сокращенным объемом его полномочий, что, как представляется, не будет способствовать повышению эффективности надзорной деятельности прокуратуры по обеспечению конституционных прав граждан при производстве предварительного следствия.

Вызывает настороженность то обстоятельство, что изменения уголовно-процессуального законодательства, касающиеся надзорных полномочий прокурора по обеспечению законности предварительного следствия, в одинаковой степени касаются как Следственного комитета при прокуратуре РФ, так и следственных подразделений других правоохранительных ведомств, в частности, органов внутренних дел. Между тем следователи МВД расследуют основной объем уголовных дел и, соответственно, допускают наибольшее количество нарушений конституционных прав участников уголовного процесса⁵.

Несмотря на произошедшие в процессуальном законодательстве изменения, Генеральный прокурор РФ в приказе от 6 сентября 2007 года № 136 требует от прокуроров использования всех имеющихся полномочий для эффективного надзора за законностью деятельности следственных органов, защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, чьи права и законные интересы были нарушены⁶.

С учетом особой роли прокурора в досудебном производстве предметом его надзора является законность всей процессуальной деятельности дознавателей и следователей при расследовании преступлений. Это положение конкретизировано в ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая определяет, что предмет надзора включает соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами дознания и органами предварительного следствия⁷.

При этом понятие «соблюдение установленного порядка проведения расследования» означает, что в предмет надзора без всяких ограничений входит обеспечение законности производства всех процессуальных действий следователя, дознавателя и органа дознания. Понятие «законность решений, принимаемых органами дознания и органами предварительного следствия», включает в себя исполнение требований закона при принятии органами дознания и органами предварительного следствия абсолютно всех процессуальных решений вне зависимости от того, требуется ли в данном случае получение судебного решения, согласия прокурора и возможно ли обжалование принятого решения в суд⁸.

Учитывая, что предметом прокурорского надзора является законность всей деятельности органов дознания и предварительного следствия, можно, тем не менее, выделить «ключевые» моменты досудебного производства по уголовным делам, где предметом прокурорского надзора будет законность важнейших действий и процессуальных решений следователя, дознавателя и органа дознания. К ним могут быть отнесены:

- 1) законность разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, постановлений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовных дел;
- 2) законность задержания подозреваемого;
- 3) законность привлечения лица в качестве обвиняемого;
- 4) возбуждение ходатайств перед судом о применении к подозреваемому и обвиняемому меры пресечения в виде заключения под стражу и домашнего ареста и о продлении срока содержания под стражей, о применении иных мер процессуального принуждения, о производстве следственных действий в случаях, предусмотренных законом;
- 5) обеспечение прав и законных интересов участников уголовного процесса, в том числе потерпевших от преступления;
- 6) исполнение требований закона об установлении всех обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу;
- 7) законность принятия решения при окончании предварительного следствия⁹.

На указанные положения ориентирует и приведенный выше приказ Генерального прокурора РФ № 136. В нем также особо отмечается, что при выявлении нарушений порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, проведения доследственных проверок прокуроры обязаны требовать их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя в полном объеме предусмотренные законом меры прокурорского реагирования.

К сожалению, полномочия, направленные на устранение нарушений закона, которыми сегодня располагает прокурор, не позволяют оперативно и реально устранять нарушения прав граждан при приеме, рассмотрении и разрешении заявлений о совершенных преступлениях. Например, до внесения изменений в УПК РФ прокурор, выявив скрытое преступление, возбуждал уголовное дело, ставил преступление на учет, направлял дело для расследования в соответствующий орган и, кроме того, принимал меры к наказанию нарушителей закона.

Сегодня прокурор, выявив скрытое от учета преступление, вправе направить соответствующие материалы с мотивированным постановлением в следственный орган для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и привлечения виновных в нарушении закона к ответственности. В свою очередь, руководитель следственного органа может не согласиться с мнением прокурора, и тогда последний вынужден отстаивать свою позицию в вышестоящих следственных органах, а лицо, чьи права нарушены, длительное время ждать их восстановления.

В связи с этим автор разделяет беспокойство В. Илюхина, заявившего следующее: «Меня тревожит судьба российских граждан, которые могут попасть под этот каток, который называется следствие и дознание»¹⁰.

В целях обеспечения конституционных гарантий прав личности в уголовном судопроизводстве Уголовно-процессуальный кодекс РФ устанавливает судебный порядок избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, продления срока содержания под стражей, применения иных мер процессуального принуждения. При этом он не предусматривает, как ранее, получение следователем согласия прокурора на возбуждение подобных ходатайств следователя (п. 3 ст. 108 УПК РФ), хотя это способствовало реальному предупреждению нарушений законности.

В связи с этим Генеральный прокурор РФ обязал прокуроров участвовать в судебных заседаниях, на которых они должны излагать свое мнение, исходя из положений УПК РФ и позиции Европейского Суда по правам человека о разумных сроках содержания под стражей. При этом прокурорам следует учитывать тяжесть совершенного преступления, сведения о личности подозреваемого или обвиняемого, его возраст, состояние здоровья, семейное положение, место жительства, род занятий и другие обстоятельства, способствуя тем самым принятию законного и обоснованного решения по возбужденному ходатайству. При наличии предусмотренных законом оснований прокуроры должны принимать меры к своевременному обжалованию в кассационном и надзорном порядке решений суда, принятых по ходатайствам следователя об избрании меры пресечения, продлении срока содержания под стражей, а также о производстве иных следственных действий, которые допускаются на основании судебного решения.

Таким образом, в рамках действующего закона прокурор имеет возможность осуществлять надзорную деятельность не превентивно, а по факту допущенного нарушения закона.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ (ч. 5 ст. 165) предусматривает, что в исключительных случаях, когда производство осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, личного обыска, а также наложение ареста на имущество и т. д. не терпит отлагательства, указанные следственные действия могут быть произведены на основании постановления следователя без получения судебного решения.

В то же время оценку оправданности и, следовательно, правомерности таких действий осуществляет прокурор, который в течение 24 часов с момента начала следственного действия уведомляется об этом следователем. При установлении нарушения закона прокурор вправе внести представление соответствующему руководителю следственного органа, который может и не согласиться с его доводами. Тогда разногласия должны разрешаться в вышестоящем следственном органе, вплоть до Генерального прокурора РФ.

Подобным образом в соответствии с ч. 2 ст. 208 и ч. 1 ст. 213 УПК РФ прокурор вправе реагировать на незаконные постановления следователя о приостановлении либо прекращении производства по уголовному делу. При этом разбирательства могут длиться месяцами, а конституционные права граждан, нарушенные при принятии незаконных процессуальных решений, никем не восстанавливаются.

Согласно п. 2 ст. 221 УПК РФ постановление прокурора о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия может быть обжаловано последним с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору. Причем такое обжалование приостанавливает как исполнение самого постановления, так и производство по уголовному делу сроком до одного месяца¹¹. Если по делу нет арестованных, тогда это повлечет только неоправданное нарушение срока предварительного

следствия. А если обвиняемый содержится под стражей, а спустя месяц процессуальные претензии прокурора по делу будут признаны обоснованными? По каким основаниям тогда будет продлеваться срок содержания обвиняемого под стражей? Почему лицо должно содержаться под стражей сверх установленного законом срока по причине расхождения взглядов прокурора и руководителя следственного органа относительно, например, квалификации преступления? Такое положение представляется совершенно неоправданным с точки зрения соблюдения конституционных прав и свобод граждан в досудебном производстве по уголовным делам.

В этой связи трудно согласиться с точкой зрения первого заместителя Генерального прокурора РФ, Председателя Следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ А. И. Бастрыкина о том, что «...правосудие должно быть неспешным»¹². Подобная неспешность может повлечь значительное увеличение и без того большого числа нарушений конституционных прав и свобод личности в сфере предварительного следствия.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что обновленное уголовно-процессуальное законодательство России возлагает обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при осуществлении предварительного следствия в основном на ведомственный контроль органов, осуществляющих эту деятельность.

В этой связи непонятно, с какой целью производилось реформирование системы органов прокуратуры, постоянно подвергавшейся критике именно за совмещение функций предварительного следствия и надзора за законностью его осуществления, если в результате органы предварительного следствия различных ведомств стали осуществлять контроль каждый за законностью своей процессуальной деятельности. То есть, по сути, создана монополия нескольких правоохранительных ведомств на предварительное следствие.

У этих органов, по мнению автора, изначально не может не выработаться легальное понятие собственного интереса и неплодотворной концепции «независимости» от общества и государства. Прокурорский надзор, который при всех своих недостатках играет положительную роль по сдерживанию следствия в рамках требований Конституции РФ и процессуального закона, независимо от ведомственного нахождения структур следствия, нейтрализуется, обезличивается и фактически становится привязкой следственного аппарата, контролируемого высшим эшелоном власти.

Как справедливо заметил Т. Гдлян, прокуратуру просто лишили возможности надзирать за следствием. При этом результат предсказать несложно: через год-два страну захлестнет вал преступности. Начнется беззаконие¹³.

В силу присущих ведомственному контролю субъективности и зависимости от ведомственных влияний он, как представляется, не может заменить прокурорский надзор. В первую очередь потому, что основными причинами грубых нарушений конституционных прав и свобод граждан, в том числе сокрытия преступлений от учета, является существующая система учета результатов работы правоохранительных органов по соотношению количества зарегистрированных и раскрытых преступлений, низкая требовательность и недостаточная ответственность руководителей ведомств, недостаточный уровень профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов¹⁴.

Генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка в одном из своих интервью по поводу внесенных изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и создания Следственного комитета при прокуратуре РФ заявил: «Думаю, что закрепление этого подхода на законодательном уровне даст нам возможность в экспериментальном режиме оценить, как будет развиваться ситуация,

с какими трудностями мы столкнемся на пути дальнейшего реформирования, эффективность новой структуры в борьбе с преступностью, защиты конституционных прав граждан и обеспечения для них доступа к правосудию»¹⁵.

Однако, как представляется, не дожидаясь результатов эксперимента, следует восстановить процессуальные полномочия прокурора в сфере надзора за законностью предварительного следствия в прежнем объеме, за исключением права принятия им дела к производству.

Кроме того, путем внесения дополнений в п. 1 ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в целях повышения ответственности оперативных сотрудников соответствующих правоохранительных ведомств необходимо наделить прокурора правом вынесения постановления о возбуждении дисциплинарного производства в отношении должностных лиц органов, осуществляющих дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность.

Подтверждением подобной точки зрения является высказывание В. В. Путина, который, выступая на коллегии Генеральной прокуратуры РФ, заметил: «Надзор прокуратуры за следствием и дознанием — это важнейший элемент внешнего контроля за деятельностью правоохранительных органов. Он должен обеспечивать такое качество и недопустимость ситуаций, когда после многомесячного расследования и содержания людей под стражей обвинение «рассыпается» в суде»¹⁶.

Примечания

¹ См.: Тихомиров Ю. А., Сухарев А. Я., Демидов И. Ф. Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 144.

² Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ // Рос. газ. 2007. 8 июня.

³ Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» от 1 августа 2007 года № 1004 // Собр. законодательства РФ. 2007. № 32. Ст. 4122.

⁴ Цит. по: Тихомиров Ю. А., Сухарев А. Я., Демидов И. Ф. Указ. соч. С. 152.

⁵ См., напр.: Коммерсант. 2007. 24 мая.

⁶ Приказ Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» от 6 сентября 2007 года № 136 // Законность. 2007. № 7.

⁷ См.: Сухарев А. Я. Прокурорский надзор: Учеб. для вузов. М., 2005. С. 290.

⁸ См., напр.: Соловьев А. Б. Прокурорский надзор за законностью расследования преступлений. М., 2000. С. 67.

⁹ См.: Сухарев А. Я. Указ. соч. С. 292.

¹⁰ Интервью с В. Илюхиным и А. Кучереной [Электронный ресурс] / Интернет-журнал Ассоциации юристов Приморья. Режим доступа: // <http://law.vl.ru>

¹¹ См., напр.: Приказ Председателя Следственного комитета при прокуратуре РФ «О мерах по организации предварительного следствия» от 7 сентября 2007 г. № 6. (Официально не публиковался).

¹² Следствие требует тишины // Известия. 2007. 2 окт.

¹³ И к прокурору не ходи // Труд. 2007. 8 сент.

¹⁴ См.: Капинус К. В. Прокурорский надзор за исполнением законов при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12; См. также: Халиков А. К вопросу об отношении судебного контроля и прокурорского надзора в досудебном производстве // Уголов. право. 2004. № 3. С. 138.

¹⁵ Интервью с Генеральным прокурором РФ Ю. Я. Чайкой [Электронный ресурс] / Интернет-журнал Ассоциации юристов Приморья. Режим доступа: // <http://law.vl.ru>.2007.

¹⁶ См.: Выступление Президента Российской Федерации Путина на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры России // Юрид. мир. 2004. № 3. С.10.

Е. И. Шарнина

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОСВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассмотрены некоторые проблемы правового регулирования косвенного налогообложения в Российской Федерации и предложены пути их решения.

Ключевые слова: *косвенное налогообложение, концепция правового регулирования косвенного налогообложения, налогово-правовое регулирование.*

Принимая во внимание современное представление о налогообложении¹, можно утверждать о том, что в настоящее время основу концепции правового регулирования косвенного налогообложения в Российской Федерации составляют научные представления о правовом регулировании налогообложения вообще и о правовом регулировании установления и взимания косвенных налогов, в частности.

Известно, что первым звеном в механизме правового регулирования являются нормы права. В современном налоговом законодательстве преобладают обычные нормы права, т. е. действующие до официальной отмены. Эти нормы содержатся в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее — НК РФ), где НДС и акцизам посвящены специальные главы, гл. 21 и 22 соответственно, а также в Таможенном кодексе Российской Федерации. Нормы права, регулирующие косвенные налоги, носят императивный характер, так как содержат четкие предписания. Примером может служить ст. 181 НК РФ, которая содержит закрытый перечень подакцизных товаров. Однако стоит отметить, что этот список почти ежегодно претерпевает изменения.

Так, подакцизным товаром в соответствии с п. 2 ст. 181 НК РФ признается парфюмерно-косметическая продукция, прошедшая государственную регистрацию в уполномоченных федеральных органах исполнительной власти, разлитая в емкости не более 270 мл. Однако в данном пункте названной выше статьи содержится примечание о том, что с 1 января 2006 г. заменяются слова «разлитая в емкости не более 100 мл с объемной долей этилового спирта до 80 % включительно». Данное примечание одновременно является примером наличия в механизме правового регулирования косвенного налогообложения временных норм права. В последнее время в связи с проведением налоговой реформы, затрагивающей и косвенное налогообложение, временные нормы права получили широкое распространение.

Так, в связи с отменой акциза на природный газ с 1 января 2004 г. одновременно увеличилась ставка налога на добычу полезных ископаемых при его добыче, а также проиндексированы ставки акциза по подакцизным товарам в сторону повышения. В связи с отменой акциза на природный газ внесены изменения в части исключения норм, касающихся акцизов на минеральное сырье.

Кроме того, с 1 января 2004 г. в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 117-ФЗ² снижена ставка налога на добавленную стоимость с 20 % до 18 % при

сохранении льготной ставки 10 %. В марте-апреле 2005 г. в средствах массовой информации активно обсуждался вопрос о снижении ставки НДС до 13 %.

Следующим элементом, характеризующим концепцию правового регулирования косвенного налогообложения, выступают юридические факты. В теории права под юридическим фактом понимается «конкретное жизненное обстоятельство, с которым юридическая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правовых последствий»³.

Для налогово-правового регулирования, где доминирующим является метод властных предписаний, характерно регулирование «по юридическим фактам». При этом необходимо учитывать, что «объект налогообложения — это те юридические факты, которые обуславливают обязанность субъекта заплатить налог»⁴. С точки зрения научного анализа, весьма ценной является классификация юридических фактов по волевому признаку на юридические действия и юридические события. Основное место в системе правомерных юридических действий в правоотношениях по косвенному налогообложению занимают юридические факты. В научной литературе утвердилось мнение о том, что нормативные акты и, соответственно, нормы права не являются юридическими фактами возникновения, изменения и прекращения правоотношений, а служат лишь их (юридических фактов) предпосылками⁵. Следовательно, к юридическим фактам в рассматриваемых отношениях по косвенному налогообложению можно отнести: а) нормативные акты, содержащие индивидуальные предписания; б) правовые акты индивидуального регулирования; в) прочие акты волеизъявления субъектов отношений в области косвенного налогообложения.

Так, в ходе правоприменительной деятельности по предоставлению налогоплательщику НДС освобождения от исполнения обязанности по уплате этого налога (п. 1 ст. 145 НК РФ) налоговый орган должен установить факт, определенный налогово-правовой нормой, а именно: получение налогоплательщиком НДС за три предшествующих последовательных календарных месяца суммы выручки от реализации товаров (работ, услуг) в размере одного миллиона рублей. В соответствии с этим установлением налоговый орган должен «дать согласие» на предоставление соответствующего права «претенденту» на освобождение. Для того чтобы получить данное освобождение, плательщик НДС должен представить письменное уведомление в налоговый орган по месту своего учета (п. 3 ст. 45 НК РФ). Подача данного документа влечет возникновение или изменение налогового правоотношения по инициативе налогоплательщика и совершается им с целью определенных последствий — освобождения от уплаты НДС. Следовательно, подача уведомления есть юридический факт.

В рассматриваемых отношениях по косвенному налогообложению юридическими фактами могут быть названы и события, среди которых весьма заметное место занимают сроки. Так, методика расчета НДС по российскому законодательству в подавляющем большинстве случаев строится по принципу первоначального исчисления налога со всей суммы реализации (п. 1 ст. 154 НК РФ), и только после этого налогоплательщик может сделать вычеты, жестко ограниченные различными условиями. Иногда принятие к вычету откладывается на какое-то время либо вычеты просто запрещены налоговым законодательством. Анализ положений гл. 21 НК РФ позволяет сделать вывод об ограничении законодателем в ряде случаев права на вычеты. В соответствии со ст. 162 НК РФ налоговая база увеличивается на получение налогоплательщиком суммы авансовых или иных платежей в счет предстоящих поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Начисление же налога никакими условиями не ограничено. В соответствии со ст. 167 НК РФ моментом исчисления налога считается либо день отгрузки товара (работ, услуг) и предъявления покупателю расчетных документов, либо день поступления денежных средств. Таким образом, для налогоплательщиков, принявших в учетной политике момент начисления налога «по отгрузке» (подп. 1 п. 1 ст. 167 НК РФ), налог исчисляется со всей суммы отгруженных, но еще не оплаченных товаров. Вполне справедливо сделать одновременный вычет по такой же схеме. Однако вычет можно сделать, только оплатив товар, что при непоступивших средствах часто невозможно сделать. В этом случае НДС становится налогом с оборота, а не с добавленной стоимости.

Следует отметить, что основанием «движения» налогового правоотношения является не один какой-либо юридический факт, а, как правило, фактический состав, то есть «система юридических фактов, необходимая для наступления юридических последствий возникновения, изменения или прекращения правоотношения»⁶. Например, для получения налогоплательщиком акцизов права на налоговые вычеты необходимо наличие следующих элементов фактического состава: факта уплаты сумм акцизов при приобретении подакцизных товаров, в дальнейшем использованных в качестве сырья для подакцизных товаров «собственного» производства; факта наличия расчетных документов и счетов-фактур при приобретении налогоплательщиком подакцизных товаров; факта предоставления налогоплательщиком в налоговые органы платежных документов с отметкой банка, подтверждающих оплату акциза владельцем подакцизных товаров; факта использования приобретенных налогоплательщиком подакцизных товаров в качестве основного сырья; факта документального подтверждения таможенными органами вывоза подакцизных товаров с таможенной территории Российской Федерации (в случае, если это имело место); факта отражения в учете соответствующих операций корректировок в связи с возвратом товаров или отказом от них (не позднее одного года с этого момента) (ст. 200, 201 НК РФ).

Учитывая сказанное, можно заключить, что юридические факты лишь тогда обеспечивают движение правоотношения по косвенному налогообложению, когда прямо и конкретно фиксируются в налогово-правовых нормах.

Центральным звеном механизма налогово-правового регулирования отношений в сфере косвенного налогообложения является налоговое правоотношение, с помощью которого вся система юридических средств оформляется в два блока мер поведения участников налоговых отношений, которыми выступают их субъективные права и юридические обязанности.

Установление и взимание косвенных налогов представляет собой разновидность правового отношения, поэтому им присущи признаки последнего. Так, опираясь на выводы теории права, можно утверждать о том, что правоотношение по косвенному налогообложению возникает, во-первых, на основе налогово-правовой нормы, то есть в своей сущности есть «результат действия правовой нормы»⁷. Во-вторых, к числу существенных признаков налогового правоотношения следует отнести его волевой характер, который вытекает из его взаимосвязи, как социального явления, с государством. Этот признак подчеркивает, что налоговое правоотношение обусловлено волей и публичными интересами государства. В частности, согласно ст. 12 НК РФ налог на добавленную стоимость и акцизы — это обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации налоги.

Таким образом, установление и взимание косвенных налогов основаны, в первую очередь, на публичных интересах устанавливающих их субъектов, а также на фискальной

целесообразности их введения. Налоговые правоотношения по косвенному налогообложению весьма многообразны, поэтому могут быть классифицированы, тем более что классификация обеспечивает логическую стройность научного познания. Исходя из основных функций права, налоговые правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные.

Регулятивные налоговые правоотношения, в свою очередь, могут быть абсолютными и относительными. Подобная классификация базируется на учете способа индивидуализации субъектов правовых отношений. Так, основная масса налоговых правоотношений по косвенному налогообложению — относительные, в них управомоченному лицу (налоговому органу) «противостоит» определенный обязанный субъект (налогоплательщик). Это обусловлено методом властных предписаний, доминирующим в налогово-правовом регулировании.

В связи с этим вызывают вопросы положения ст. 146 НК, в которой определен объект обложения по НДС. По мнению законодателя, кроме оборотов по реализации, объектом налогообложения по НДС являются:

а) передача на территории Российской Федерации товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету при исчислении налога на прибыль;

б) выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления.

Данные требования означают, что если налогоплательщик что-то производит или строит для себя, например, благоустраивает силами собственных сотрудников свою территорию, то он обязан начислить НДС в соответствии с подп. 2, 3 п. 1 ст. 146 НК РФ. В данном случае инициатива какого-либо внутреннего развития «наказывается» налогом. Подобные условия малопонятны и сложны для бухгалтерского и налогового учета. По наблюдениям специалистов, данные требования легко обойти, поэтому на практике они соблюдаются редко⁸.

Как и налогово-правовые нормы, налоговые правоотношения подразделяются на материальные и процессуальные. К материальным правоотношениям относятся такие, содержанием которых является обязанность налогоплательщика уплачивать налог, в частности косвенный, и право налогового органа требовать его уплаты; право плательщика НДС на использование нулевой ставки налога и обязанность налогового органа рассмотреть обращение налогоплательщика на предоставление ему такого права и принять по нему решение и другие. К процессуальным относятся правоотношения, возникающие в ходе налогового процесса, т. е. в ходе производства по исчислению и уплате налога, в ходе налогово-контрольного производства, в ходе производства по делам о налоговых правонарушениях⁹.

Особым видом налогового правоотношения можно назвать налоговое обязательство. В действующем налоговом законодательстве термин «налоговое обязательство» не используется. Между тем наука приходит к выводу о том, что налоговое правоотношение, развивающееся за счет обязанности налогоплательщика платить тот или иной косвенный налог, является в сущности обязательственным¹⁰.

Акты применения составляют властные действия налоговых органов, обеспечивающих возникновение налоговых правоотношений, проводящих требования норм налогового законодательства в жизнь, гарантирующих осуществление прав и обязанностей.

В частности, множество дискуссий развернулось вокруг нашумевшего определения Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. № 169-О по вопросу принятия к вычету сумм налога в случае оплаты товаров (работ, услуг) поставщикам заемными средствами.

Размытое и нечеткое определение полностью «ломает» сам смысл налога и положений гл. 21 НК РФ, в которой не установлены ограничения в отношении источника средств, которыми расплачивается покупатель. Исходя из сути налога, происхождение средств, которыми оплачиваются счета поставщиков, не имеет значения для правильного исчисления НДС. Имеет значение лишь факт уплаты в бюджет поступившего налога этим самым поставщиком. В противном случае, опять получается обложение налогом не добавленной стоимости, а «по обороту». Однако в указанном определении Конституционный Суд РФ довольно неоднозначно толкует условия принятия налогоплательщиком сумм налога к вычету. Судом дано расплывчатое понятие неких «реальных затрат», каковыми по смыслу определения заемные средства не являются. Между тем, поступив на счета поставщиков, эти же «нереальные» затраты сразу становятся реальными и облагаются по полной ставке, равной 18 %. Даже если налогоплательщик рассчитывается безвозмездно полученным имуществом, сумма его фактического дохода облагается налогом на прибыль, что делает данное имущество вполне легальным. Что же касается займов и кредитов, то такая практика является устоявшейся во всем цивилизованном мире. Позиция Конституционного Суда РФ стала неожиданностью даже для налоговиков. Теперь, если предприятие берет кредит в банке, то до момента его погашения оно обязуется беспроцентно кредитовать государство. Для долгосрочных производственных кредитов такое положение приведет к затормаживанию развития предприятий, уклонению от уплаты НДС и, соответственно, других взаимовязанных налогов. Следует также иметь в виду, что неопределенность и расплывчатость официальных формулировок всегда ведет к расширительному толкованию обязанностей подчиненной стороны, каковой в налоговых правоотношениях с властью является налогоплательщик¹¹.

По ходатайству Российского союза промышленников и предпринимателей, обеспокоенного сложившейся ситуацией, Конституционный Суд РФ 4 ноября 2004 г. новым определением № 324-О дал официальные разъяснения своей позиции по вычетам НДС. С одной стороны, в п. 2 разъяснений Суд признал, что налог исчисляется с добавленной стоимости, определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров (работ, услуг) и стоимостью материальных затрат на их производство и реализацию, не обусловленную какими-либо особенностями отношений между хозяйствующими субъектами. С другой стороны, в п. 3 разъяснений указано следующее: «...в том случае, если налогоплательщик не несет реальных затрат на оплату начисленных поставщиком сумм налога на добавленную стоимость, т. е. если имущество, приобретенное по возмездной сделке, к моменту его передачи поставщику в счет оплаты начисленных сумм налога не только не оплачено либо оплачено не полностью, но и явно не подлежит оплате в будущем, то право на вычет сумм налога, предъявленных налогоплательщику и уплаченных им при приобретении товаров (работ, услуг), не может быть предоставлено»¹². Таким образом, налоговым органам даны широкие возможности для классификации затрат. Очевидно, что принцип их «нереальности» будет активно применяться.

Заключительным этапом механизма правового регулирования косвенного налогообложения является определение истинного поведения субъектов. Речь идет об актах реализации прав и обязанностей субъектов косвенного налогообложения, в данном случае мы сталкиваемся с результатом, на достижение которого была направлена воля законодателя.

Так, до 1 января 2002 г. в соответствии с подп. 1 п. 2 ст. 171 НК РФ вычетам подлежали суммы налогов только по товарам, относящимся к производственной деятельности, что противоречило смыслу налога и опять превращало НДС в налог с оборота. В настоящее

время положения п. 2 ст. 171 НК РФ изложены несколько иначе, но более непонятно. Так, по мнению законодателя, вычетам подлежат суммы налога, предъявленные налогоплательщику и уплаченные им при приобретении товаров (работ, услуг), предназначенных для перепродажи либо для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения по НДС.

Если первый критерий понятен, то, во втором случае, по всей видимости, вычеты уплаченного налога ограничиваются порядком пользования приобретаемым имуществом. Налогоплательщик может получить вычет, только если использует приобретенный товар (работу, услугу) в последующих операциях, облагаемых НДС. Таким образом, использование имущества для своего внутреннего конечного потребления не дает права на вычет по НДС, т. е. товар (работа, услуга) облагается налогом с оборота, а не с добавленной стоимости. Данное требование также противоречит смыслу налога и ограничивает стимулы налогоплательщика к внутренним и социальным накоплениям.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что российское законодательство в сфере косвенного налогообложения характеризуется чрезвычайной подвижностью и изменчивостью. Огромное количество законодательных актов, инструкций и других нормативных документов, регламентирующих порядок установления и взимания косвенных налогов, требует своей унификации. Отсутствие единого подхода в вопросах налогообложения является причиной ряда распространенных нарушений порядка начисления и уплаты косвенных налогов.

Становится очевидным тот факт, что в формируемой в настоящее время концепции правового регулирования косвенного налогообложения есть некоторые налогово-правовые и иные проблемы, в связи с чем она нуждается в более глубокой и обстоятельной разработке.

Примечания

¹ См.: Финансовое право: Учеб. / Под ред. *О. Н. Горбуновой*. М., 2003. С. 185.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2886.

³ *Винницкий Д. В.* Налоговое право: проблемы теории и практики. СПб., 2003. С. 159.

⁴ *Химичева Н. И.* Налоговое право: Учеб. пособие. М., 1997. С. 44.

⁵ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 163.

⁶ Налоговое право: Учеб. / Под ред. *С. Г. Пепелева*. М., 2003. С. 193.

⁷ *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 27.

⁸ См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 178–179.

⁹ См.: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 55.

¹⁰ См.: *Масленникова А. А.* Налог на добавленную стоимость. Правовая и экономическая сущность // *Финансы*. 2005. № 1. С. 28.

¹¹ См.: *Кучеров И. И., Судаков О. Ю., Орешкин И. А.* Налоговый контроль и ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. М., 2001. С. 92.

¹² Собрание законодательства РФ. 2004. № 48. Ст. 4839.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИДЕМПИНГОВЫХ МЕР В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Исследуется механизм правового регулирования антидемпинговых мер в странах Европейского Союза, детально рассмотрены стадии антидемпингового процесса, выявляются недостатки антидемпингового законодательства в сравнении с требованиями права Всемирной торговой организации, произведен анализ самых распространенных ошибок экспортеров, допускаемых в ходе антидемпингового расследования.

Ключевые слова: *антидемпинговые меры, антидемпинговое законодательство, порядок определения демпинга.*

При подготовке к вступлению России во Всемирную торговую организацию (далее — ВТО) особый интерес вызывает законодательство, непосредственно связанное с положениями Генерального соглашения по тарифам и торговле (далее — ГАТТ), а также соглашений ВТО. Антидемпинговое законодательство относится к такой категории. Многолетний опыт стран Европейского Союза (далее — ЕС) в этой области представляет огромную ценность. Примером тому служит эффективная защита рынков ЕС от конкуренции.

Антидемпинговые процедуры осуществляются в рамках общей торговой политики ЕС (статьи 131–134 Договора о ЕС)¹, так как являются важнейшим средством обеспечения соблюдения правил мировой торговли и применяются в отношении импорта на внутренний рынок. Такие торговые правила, как и средства их обеспечения, сегодня устанавливает ГАТТ 1947 г. Антидемпинговым процедурам посвящена ст. VI ГАТТ, а также специальное Соглашение о применении ст. VI ГАТТ 1994 г. (Антидемпинговый кодекс), заключенное в ходе Уругвайского раунда переговоров по ГАТТ².

Европейский Союз, являясь членом ВТО, взял на себя обязательство привести свое законодательство, административные процедуры и практику в области торговли товарами в соответствие с нормами и положениями ГАТТ 1994 г. Современное антидемпинговое законодательство ЕС имплементирует в правовой порядок последнего соответствующие положения вышеуказанных международных документов. Основным актом в этой сфере является Регламент от 22 декабря 1995 г. № 384/96 о защите от демпингового импорта из стран, не являющихся членами ЕС (Базовый антидемпинговый регламент)³.

Вышеуказанный Регламент устанавливает порядок определения демпинга, проведения антидемпингового расследования и введения антидемпинговых пошлин. Понятие демпинга сформулировано в п. 1.2 Регламента: «Товар считается демпинговым, если его экспортная цена при поставке в ЕС ниже сопоставимой цены на аналогичный товар при обычном ходе торговли, установленном для страны экспорта». Регламент № 384/96 раскрывает содержание ключевых терминов приведенного понятия. Прежде всего, он определяет «нормальную цену» товара как цену, в данный момент уплачиваемую или подлежащую уплате в ходе обычной торговли таким же товаром в экспортирующей стране или в стране происхождения товара. На основе данного определения демпинг часто понимается как международная ценовая дискриминация, или, иными словами, осуществление экспорта товаров по ценам, которые ниже цен внутреннего рынка. В самом деле, на практике более высокие средние цены продажи в стране происхождения товара часто являются доказательством наличия демпинга в ее экспортных операциях.

Антидемпинговый процесс состоит из следующих основных стадий:

- 1) инициирование антидемпингового расследования;
- 2) проведение антидемпингового расследования;
- 3) применение антидемпинговой меры.

Под инициированием антидемпингового расследования в соответствии со ст. 1 Соглашения о применении ст. VI ГАТТ понимаются процедурные действия компетентных органов, которые официально начинают расследование. Данные действия процедурно урегулированы ст. 5 Регламента № 384/96. В качестве компетентных органов выступают: Комиссия ЕС (далее — КЕС), Совет ЕС, Парламент ЕС, Суд ЕС. Комиссия ЕС в его интересах в соответствии со ст. 155 Договора о ЕС следит за применением положений Договора, регламентов, принятых учреждениями ЕС на его основании, всех изданных органами ЕС нормативных правовых актов. Совет ЕС является его главным законодательным органом.

Необходимым условием для инициирования антидемпингового расследования является подача жалобы в КЕС. Установлен закрытый перечень субъектов, имеющих право на подачу жалобы. Таковыми являются физическое и юридическое лицо, ассоциация, не имеющая статуса юридического лица, действующие от имени промышленности ЕС. Иными словами, жалоба должна быть основана на поддержке представителей соответствующей отрасли промышленности ЕС.

Экспортеры, обвиняемые в демпинге и заявившие о своем намерении участвовать в проводимом КЕС расследовании, получают специальные вопросники, которые содержат следующие разделы: данные об исследуемом предприятии (юридический статус, органы управления, корпоративная информация и т. д.), о выпускаемом товаре; статистика операций предприятия, данные о продажах в ЕС; перечень компаний, сотрудничающих с товаропроизводителем при доступе на рынок ЕС.

Так как антидемпинговые меры распространяются на всех экспортеров государства, обвиненного в демпинге, то представление заполненного вопросника отвечает интересам в том числе и не указанных в жалобе экспортеров. В противном случае расследование будет опираться исключительно на данные, изложенные в жалобе или полученные от других заинтересованных лиц. Ответ должен быть представлен в течение 30 дней с момента получения вопросника.

Практика проведения антидемпинговых расследований в отношении российских товаров показывает, что именно на стадии представления вопросников российские экспортеры заведомо проигрывали антидемпинговый процесс, не представляя их вообще или представляя неправильно заполненными. Так, например, в 1997 г. при проведении антидемпингового расследования в отношении российских бесшовных труб заинтересованные экспортеры из России направили анкеты с опозданием и неверно заполненными. В результате нормальная цена товара была рассчитана на основе данных, полученных от экспортеров Чехии. С учетом более высоких издержек производства данного товара в Чехии временная пошлина, введенная КЕС в отношении российских труб, превышала временную пошлину в отношении труб из Чехии более чем в 6 раз⁴.

Факт демпинга устанавливается обычно на основе сравнения нормальной цены экспортируемого товара и его импортной цены при поставке в страны ЕС. При этом данное сравнение должно проводиться на одной и той же стадии, как правило, при отгрузке с завода и по возможности в отношении продаж, осуществленных в одно и то же время. Кроме того, должны быть учтены факты, представленные экспортером и влияющие на сопоставимость цен: различие физических характеристик, уровень торговли, расходы на транспортировку и упаковку товара, уровень послепродажного гарантийного

и сервисного обслуживания и т. д. Полный перечень таких фактов дан в ст. 2 Регламента № 384/96, они играют роль своего рода поправочного коэффициента при сравнении нормальной и импортной цен.

В соответствии со ст. 2.8, 2.9 Регламента № 384/96 в качестве импортной цены используется цена, указанная в договоре купли-продажи, в соответствии с которым товар поставлялся на внутренний рынок ЕС. Однако в том случае, если такая цена отсутствует или не вызывает доверия, в том числе по причинам существования зависимости между продавцом и покупателем или наличия компенсационного соглашения, КЕС самостоятельно моделирует импортную цену. Размер смоделированной цены товара определяется ценой первой перепродажи первому независимому покупателю с учетом налогов и других платежей, уплаченных между ввозом товара и его продажей, а также любых других расходов по товару (доставка, страховка и т. д.)

В соответствии со ст. 2.1 Регламента № 384/96 в качестве нормальной цены товара, в отношении которого производится антидемпинговое расследование, как правило, принимается цена аналогичного товара, предназначенного для потребления на внутреннем рынке страны-экспортера (способ первый).

Если данные о подобной цене отсутствуют (нет продаж на внутреннем рынке, или уровень продаж менее 5 % от объема продаж в импортирующей стране, или имеет место особая ситуация на внутреннем рынке), в качестве нормальной цены принимается значение цены на аналогичный товар, продаваемый государством-экспортером в третьи страны, при условии, что данная цена отвечает критерию представительности (способ второй).

В том случае, если две предыдущие цены определить невозможно, в качестве нормальной цены принимается величина суммарных издержек производства, доставки и распределения товара (способ третий) (ст. 2.5, 2.6 Регламента № 384/96).

Указанные три способа определения демпинга упоминаются и в Антидемпинговом кодексе (ст. 2.4). При этом указанный кодекс рассматривает первый из перечисленных способов в качестве основного, допуская применение и других способов. Используемые для расчета нормальной стоимости товаров способы варьируются в зависимости от наличия или отсутствия у страны-экспортера статуса страны с рыночной экономикой. Особенно важным данное условие представляется в практическом плане для российских товаропроизводителей.

Статья VI ГАТТ дает формальную возможность для проведения такого различия. Выделение отдельной категории стран с нерыночной экономикой было проведено во времена «холодной войны» и по инерции сохраняется и сегодня, являясь уже скорее средством дискриминации в международной торговле, нежели средством ее защиты. В соответствии с положениями ГАТТ особые условия сравнения импортной цены с внутренними ценами могут применяться только в случае, если речь идет об импорте из страны, «которая поддерживает полную или практически полную монополию торговли, и все внутренние цены устанавливаются государством». Очевидно, что, например, Россия не попадает ни под один из указанных случаев. Поэтому ЕС должен руководствоваться общими нормами ГАТТ и не может применять особые методы сравнения внутренних и импортных цен и исчисления нормальной стоимости. Возникает вопрос: может ли ЕС применять такие методы, если они предусмотрены в его внутреннем законодательстве? Статья 18 ГАТТ гласит, что внутреннее законодательство стран должно «соответствовать» ГАТТ (включая Соглашение о применении ст. VI ГАТТ). В свою очередь, Соглашение о применении ст. VI ГАТТ накладывает на его участников обязательства, в соответствии с которыми они должны привести свое законодательство в полное соответствие с соглашением

(ст. 18.4). Однако ЕС, используя неоднозначность в понимании применения положений ГАТТ или «соответствующего» внутреннего законодательства, фактически отказывался вносить какие-либо изменения в свое законодательство.

В июле 1998 г. Регламентом № 905/98⁵ были внесены изменения в Базовый антидемпинговый регламент. Россия и Китай были исключены из списка стран с нерыночной экономикой, однако им не был автоматически предоставлен статус стран с рыночной экономикой. Экспортеры из этих стран оказались в подвешенном состоянии. Вследствие чего российские экспортеры должны были в каждом случае доказывать свою «рыночность», чтобы полноценно торговать на внутреннем рынке ЕС. Подобное положение дел, учитывая объемы внешнеторгового оборота со странами ЕС, являлось для России и ее товаропроизводителей, более 10 лет работающих в условиях рыночной экономики, несправедливостью и создавало препятствие к вступлению нашей страны в ВТО. В ходе прошедшего в мае 2002 г. саммита Россия — Европейский Союз на высшем уровне была достигнута договоренность о предоставлении нашей стране рыночного статуса для прохождения антидемпинговых процедур. Летом 2002 г. КЕС был подготовлен проект изменения Базового антидемпингового регламента, реализующий эту договоренность. Однако даже после принятия соответствующих изменений в законодательство Регламентом № 1972/2002 российские экспортеры смогут полноценно работать на внутреннем рынке ЕС только после вступления России в ВТО⁶.

Рыночный статус предоставляется предприятию только тогда, когда оно соответствует пяти критериям. Не вдаваясь в подробности, скажем, что в силу объективных причин эти критерии в принципе не применимы ни к одной отечественной компании. Например, компания осуществляет закупку сырья и полуфабрикатов, включая газ и электроэнергию, по рыночным ценам. Поскольку государство имеет в Газпроме и РАО «ЕЭС России» значительную долю акций, в ЕС считают, что в России цены на газ и электроэнергию формируются не на свободном рынке, а напрямую контролируются государством. Позиция ЕС в данном вопросе не совсем верна. С одной стороны, и Газпром, и РАО действительно несвободны в формировании своей ценовой политики: ведь вопрос тарифов на энергоносители является сегодня одним из ключевых политических вопросов. С другой стороны, государственное регулирование энергетических тарифов встречается и в развитых странах. Так, французская «Электрисите де Франс», контрольный пакет акций которой принадлежит государству, проводит дифференцированную тарифную политику в отношении отдельных категорий потребителей (подход отнюдь не рыночный). И никто не объявляет Францию нерыночной страной.

Вот еще один пример. Когда против крупнейшего российского экспортера калия «Международной калийной компании» (МКК) было возбуждено антидемпинговое расследование, КЕС определяла цену калия следующим образом. Из цены российского калия «в порту» вычли транспортную составляющую, рассчитанную своеобразно. Расстояние от портов Черного моря до предприятия «Уралкалий» (2000 км) было вместо российского транспортного тарифа помножено на канадский. КЕС не приняла в расчет то, что канадские транспортные тарифы намного выше.

Необходимо подчеркнуть, что как ГАТТ, так и ЕС подразумевают сравнение цен с учетом лишь объективных факторов. Субъективные факторы: недобросовестные намерения, недостоверная мотивация — не используются в оценке ситуации антидемпинговыми органами. Тем не менее невозможно не признать точку зрения многих авторов, например, Жамкочьяна С. С., которая заключается в следующем: «В практической терминологии запутанные термины настолько не поддаются объяснению, что фактически невозможно

для конкурентов вести дела таким образом, чтобы полностью исключить любую возможность попадания под демпинг. Демпинговая практика может быть конечным результатом любого стечения обстоятельств, которые в значительной степени находятся вне контроля или любого предвидения экспортеров. В результате даже самые исполнительные экспортеры могут быть обвинены в демпинге при усилении конкуренции»⁷.

Статья 3.1 Регламента № 384/96 понимает под ущербом причинение или угрозу причинения вреда промышленности ЕС, а также материальные трудности в становлении новой отрасли. Соглашение о применении ст. VI ГАТТ включает следующий принцип: простое наличие демпинга само по себе не служит основанием для применения антидемпинговых мер. Такие меры могут быть применены лишь в случае, если демпинг угрожает нанести материальный ущерб конкретной отрасли промышленности ЕС или фактически замедлить становление индустрии. Ущерб должен быть существенным, при его определении необходимо изучать все факторы, влияющие на положение производства, подлежащего защите. В Соглашении также определяется, что случаи демпинга должны быть основной причиной ущерба. Вместе с тем это требование было предметом различных толкований. В Антидемпинговом комитете ГАТТ представитель ЕС убеждал в том, что ущерб, причиняемый демпингом, должен быть более существенным, чем общая сумма ущерба, вызванного другими факторами, вредными для промышленности ЕС⁷.

В Соглашении о применении ст. VI ГАТТ особо оговорено, что в качестве промышленности могут быть рассмотрены производители определенного региона страны-импортера, следовательно, допускается применение антидемпинговых пошлин только в отношении товаров, импортируемых в данный регион.

Ущерб устанавливается на основе:

исследования объема демпингового импорта в абсолютном или относительном выражении (рост по отношению к уровню производства или потребления в ЕС);

исследования его влияния на цены аналогичных товаров на внутреннем рынке ЕС (снижение или препятствие повышению);

оценки последствий демпингового импорта для промышленности ЕС. При этом должен быть произведен анализ следующих факторов: сокращение объемов продаж, прибыли, выпуска, доли на рынке, производительности, доходов по инвестициям, движения наличности; увеличение товарных запасов; сокращение занятости, заработной платы; снижение темпов роста, инвестиционной привлекательности и т. д.

После завершения антидемпингового расследования КЕС принимает одно из следующих решений:

1. Прекратить расследование, основанием чего служат:

отсутствие достаточных доказательств факта демпинга, ущерба и причинно-следственной связи между ними. Например, Европейская ассоциация производителей зажигалок в 2000 г. сняла свои обвинения с китайских компаний Вэньчжоу и Dongfang в демпинге цен на зажигалки. Итоги длившегося более года расследования показали, что издержки при изготовлении китайских зажигалок действительно низкие и соответствуют уровню цен, заявленных китайскими экспортерами в Европе;

незначительность объемов демпинга. В соответствии со ст. 5.7 Регламента № 384/96 минимальное пороговое значение демпинговой разницы, необходимой для принятия антидемпинговых мер, составляет 2 % от цены импорта; минимальный объем демпинговых поставок — 1 % от общего объема импорта данного товара (в соответствии с Антидемпинговым кодексом эти цифры составляют соответственно 2 и 7 %);

незначительный размер ущерба;

истечение срока расследования.

Анализируя случаи антидемпинговых расследований, можно с уверенностью сказать, что 40 % из них прекращаются без принятия каких-либо мер.

2. Ввести антидемпинговые пошлины (ст. 9 Регламента № 384/96).

3. Принять предложенное экспортером, участвовавшим в расследовании, обязательство по ценам (ст. 8 Регламента № 384/96). Суть обязательства сводится к пересмотру цены на товар, импортируемый на рынок ЕС, и закреплению ее на уровне, исключающем ущерб промышленности ЕС. Оно может быть принято только добровольно и на основании предварительного решения КЕС об установлении факта демпинга, наличия ущерба и причинно-следственной связи между ними. Кроме того, должно быть подтверждено положение о том, что выполнение данного обязательства реально. Экспортер несет ответственность за нарушение обязательства. Наряду с принятием экспортером обязательства по ценам, по его просьбе или по решению КЕС, с согласия Консультативного комитета и при отсутствии отрицательного мнения Совета ЕС расследование может быть продолжено. При отрицательном результате расследования обязательство аннулируется.

Европейский Союз существенно может осложнить процедуру принятия экспортером обязательств по ценам, требуя от правительства страны-экспортера предоставления гарантий выполнения им своих обязательств по ведению контроля за экспортом. Например, такое требование было выдвинуто при принятии российскими экспортерами обязательств в отношении экспорта в ЕС трансформаторной стали. В качестве условия КЕС выдвинула Министерству внешних экономических связей РФ требование об осуществлении экспортного лицензирования данного товара, поставляемого экспортерами, принявшими на себя обязательства по ценам, о контроле за ценами и об ответственности за исполнение обязательств экспортеров.

Принятием количественных обязательств закончились, к примеру, открытые в ЕС антидемпинговые процедуры в отношении российских поставщиков карбида кремния, трансформаторной стали, бесшовных труб.

До принятия решения по результатам расследования ст. 7 Регламента № 384/96 предусматривает возможность применения временных мер против товара, в отношении которого оно ведется. Условиями применения временных антидемпинговых мер являются: соблюдение процедуры расследования, предварительное решение КЕС о наличии оснований для введения окончательных антидемпинговых мер, решение КЕС о необходимости их введения. Временные антидемпинговые меры применяются в форме временной антидемпинговой пошлины. Срок введения временных мер составляет не менее 60 дней, но не более 9 месяцев с начала антидемпингового расследования.

Процедура введения и применения окончательной антидемпинговой пошлины при положительном результате расследования изложена в ст. 9, 14, 21 Регламента № 384/96. Предложение КЕС и мнение Консультативного комитета о введении антидемпинговой пошлины направляются в Совет ЕС, который принимает решение простым большинством голосов. Пошлины вводятся Регламентом КЕС, который публикуется в «Official Journal», копии направляются компетентному органу страны-экспортера, экспортерам, обвиненным в демпинге, другим заинтересованным лицам.

Размер антидемпинговой пошлины устанавливается КЕС в зависимости от величины демпинговой разницы. Фактически фиксируется минимальная цена, по которой товар может в дальнейшем продаваться на рынке ЕС. Пошлина может быть установлена в форме процента от цены импортируемого товара или в форме разницы между ценой товара и минимальной ценой реализации на внутреннем рынке ЕС.

Антидемпинговые пошлины действуют в течение пяти лет (ст. 11 Регламента № 384/96), по истечении которых подлежат отмене. Однако после проведения пересмотра антидемпинговой процедуры для противодействия демпингу, продолжающему наносить ущерб, действие пошлины может быть продлено на срок не более пяти лет с начала пересмотра.

В торговых отношениях между отдельными государствами существуют традиционные виды товаров, по которым конкурентная борьба между национальными производителями и иностранными экспортерами ведется достаточно остро, и государство оказывает активную поддержку национальным предпринимателям, ставя на пути импорта конкретных товаров преграды в виде антидемпинговых пошлин. Например, в торговле между ЕС и Японией такими товарами являются автомобили, аудио- и видеокассеты, продукция электронной промышленности. В торговле между ЕС и США — сельскохозяйственные товары и продукция сталелитейной промышленности.

Европейский Союз последовательно выступает за более строгие ограничения в применении антидемпинговых мер в рамках ВТО. В отличие от принятого ВТО Антидемпингового кодекса, в ЕС обязательна проверка каждого возможного антидемпингового расследования на предмет его соответствия интересам ЕС в целом. ЕС считает, что они искажают действие рыночных механизмов и могут принести европейским компаниям больше вреда при использовании другими странами, чем пользы. Примером активной позиции по этому вопросу служит факт направления ЕС в ВТО запроса о признании Антидемпингового акта, принятого США еще в 1916 г., недействительным.

И в то же время официальная позиция ЕС, заявляющего о необходимости сокращения антидемпинговых расследований и более строгого определения случаев демпинга, часто расходилась с осуществлением этих принципов на практике. ЕС, будучи одним из крупнейших пользователей антидемпингом в прошлом, в течение первого полугодия 2004 г. начал всего 13 расследований. Эта картина очень контрастирует с 1999 г., когда ЕС был крупнейшим пользователем в мире, открыв 66 расследований, в 2002 г. — 20 расследований. ЕС остается третьим крупнейшим пользователем антидемпингом за период 1995–2004 гг., но в последние годы его обходят такие развивающиеся страны, как Индия, Китай и Турция.

Статистические данные указывают на то, что количество наименований товаров, в отношении которых действуют торговые санкции в ЕС, в 2001 г. составило 175 наименований, по сравнению со 192 наименованиями, зафиксированными в 1999 г. Вышеуказанные данные предоставлены по сведениям, опубликованным Минэкономразвития РФ⁸.

Среди позитивных моментов также следует отметить и тот факт, что с предоставлением России статуса страны с рыночной экономикой в ЕС и США был сломлен некоторый психологический барьер, и можно надеяться на то, что другие страны последуют их примеру.

Также следует подчеркнуть, что антидемпинговое законодательство ЕС наряду с некоторыми негативными моментами для иностранных экспортеров (что выражается в способе взимания антидемпинговых пошлин, избирательном применении соглашения о принятии обязательств фирмами-экспортерами) создало весьма эффективный механизм проведения антидемпинговых процедур, который в целом носит демократический характер.

Хотелось бы также отметить, что ознакомление с антидемпинговым законодательством ЕС и механизмом его реализации может способствовать более быстрой разработке отечественного антидемпингового законодательства и его эффективному применению

для защиты внутреннего рынка России. Многолетний опыт ЕС в этой области предоставляет огромную ценность, примером тому служит эффективная защита рынков ЕС от недобросовестной конкуренции.

Примечания

- ¹ Договор о Европейском Союзе // Единый европейский акт. М., 1994. С. 7.
- ² См.: Agreement on Implementation of Article VI of the GATT // The texts of the Uruguay round Agreements. Geneva, 1995. P. 171.
- ³ См.: Council Regulation (EC) of 22 December 1995 № 384/96 on protection against dumped imports from countries not members of the EC // O. J. of the European Communities L 56/1, 1996. L. 56/1.
- ⁴ См.: Ковалев А. А., Шишаев А. И. Актуальные вопросы доступа российских товаров на рынок ЕС (антидемпинговые процедуры) // Моск. журн. междунар. права. 1998. № 4. С. 83.
- ⁵ См.: Council Regulation (EC) 905/98 of 27 April 1998 amending regulation 384/96 on protection against imports from not members of the EC // O. J. of the European Communities L 128, 30 April 1998. L. 128.
- ⁶ См.: Council Regulation (EC) 1972/2002 of 05 November 2002 // O. J. of the European Communities L 305/1, 05 November 2002. L. 305/1.
- ⁷ Жамкочьян С. С. Использование европейского опыта антидемпингового регулирования в формировании политики защиты экономических интересов России [Электронный ресурс]. Режим доступа: // <http://eulaw.edu.ru/documents/articles/zhamkochjan.htm>.
- ⁸ Применение антидемпинговых и специальных защитных мер странами — членами ВТО в 2004 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: // http://www.economy.gov.ru/wps/portal/!ut/p/cmd/cp/c/6_0_3T1/ce/7_0_92P/p/5_0_7DH/pm/H?helpMode=Detail_default.jsp&documentId=1111073129688

Р. В. Чикулаев

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ И РЫНКАХ ЦЕННЫХ БУМАГ РОССИИ

Анализируется правовое регулирование инвестиционной деятельности в процессе ее осуществления на финансовых рынках. Делаются выводы о неразрывной связи инвестиционного законодательства и правовых источников по ценным бумагам и финансовым рынкам. Исследуется значение концептуальных источников (государственных концепций, стратегий) для предмета правового регулирования. Предлагаются основные подходы к реформированию инвестиционного законодательства.

Ключевые слова: *инвестиционная деятельность, инвестиция, инвестиционная деятельность в отдельных сферах.*

Множество вопросов законодательного регулирования экономических процессов исследуется сейчас в научной и практической деятельности, находит отражение в учебной и научно-методической литературе. Но наряду с этим существует ряд специфических вопросов, имеющих несомненную актуальность. Речь идет о вопросах правового регулирования инвестиционных процессов и инвестиционной деятельности на финансовых рынках, в том числе на рынке ценных бумаг.

Продолжающиеся процессы реформирования экономической системы и правовой жизни страны требуют повышенного внимания к проблемам качественного роста и интенсификации инвестиций в народном хозяйстве. В современных условиях инвестиции не только не теряют своего значения как фактор обеспечения расширенного воспроизводства, но и становятся необходимым условием структурной перестройки экономики, а также качественного развития и обновления социального комплекса российского государства.

Одной из основных проблем инвестиционной деятельности является недостаточная проработанность и согласованность регулирующей ее нормативно-правовой базы, быстрое устаревание правовых норм в силу прогрессивного характера предмета правового регулирования.

В таких условиях мы предлагаем рассмотреть правовое регулирование финансового и фондового рынков в особом аспекте — как элемент урегулированных правом отношений инвестиционной деятельности.

Инвестиционные отношения неоднократно рассматривались отечественными учеными как объект правового регулирования, в том числе в соотношении с регулированием финансовых рынков. Обосновывалось и выделение таких комплексных правовых отраслей, как «инвестиционное право»¹, «международное инвестиционное право»².

Объективное существование в сфере инвестирования юридических конструкций как правовых категорий некоторыми исследователями признается обоснованным. Обширное и всестороннее исследование этого предмета проведено А. В. Майфатом³. Вместе с тем большинство ученых рассматривали вопросы правового регулирования инвестиционной деятельности и ее осуществления на финансовых рынках либо с позиций государственного управления экономикой, либо концентрировались на частных правовых вопросах инвестиционных отношений⁴. Тем более актуальной остается дальнейшая разработка этих вопросов, в том числе на основе системного анализа действующей правовой базы, касающейся инвестиций, финансовых рынков и ценных бумаг.

Вопросы правового регулирования инвестиций были решены российским законодателем на самых ранних этапах развития рыночной экономики. Так, в 1991 г. был принят Закон РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», который определил самые общие, но необходимые для преодоления существовавшего на тот момент правового вакуума объекты правового регулирования. Основными из них стали инвестиции и инвестиционная деятельность, ее субъекты и объекты, а также права, обязанности, ответственность и гарантии деятельности субъектов инвестиционной деятельности, государственное регулирование и гарантии инвестиций.⁵

В статье 1 указанный Закон установил, что инвестициями являются денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, а также машины, оборудование, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта. Сегодня такое определение вряд ли можно признать актуальным в связи с произошедшими с момента принятия Закона многочисленными изменениями в законодательстве. Архаично выглядят отнесение к инвестициям таких объектов, как «целевые банковские вклады», выделение акций как превалирующего вида ценных бумаг. Выделение «кредитов» в числе видов инвестиций вряд ли является обоснованным с экономических и правовых позиций. Указание же на «достижение положительного социального эффекта» вообще видится излишним в силу того, что при буквальном толковании

к инвестициям следует относить лишь то, что приносит некий «положительный социальный эффект», а это в предпринимательской деятельности, направленной на извлечение прибыли, бывает не всегда.

В свою очередь, статья 3 Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» предусматривает, что «объектами инвестиционной деятельности ... являются вновь создаваемые и модернизируемые основные фонды и оборотные средства во всех отраслях и сферах народного хозяйства..., ценные бумаги, целевые денежные вклады, научно-техническая продукция, другие объекты собственности, а также имущественные права и права на интеллектуальную собственность». Налицо явное смешение понятий ценных бумаг как вида инвестиций (статья 1 Закона) и ценных бумаг как объекта особого экономического процесса — инвестиционной деятельности (статья 3 Закона). Кроме того, отмеченные нормы Закона не учитывают серьезных изменений в определениях объектов гражданских прав, внесенных Гражданским кодексом РФ. Очевидно, что ценные бумаги правильнее рассматривать именно как объект гражданских прав — имущество, которое может представлять интерес для отдельного инвестора, и как объект (вид) инвестиций.

Помимо Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», имеющего характер источника общего правового регулирования, в отечественном законодательстве об инвестиционной деятельности присутствуют и источники частного характера, определяющие инвестиционную деятельность для отдельных рыночных сфер или субъектов. Таков, например, Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»⁶, устанавливающий порядок осуществления инвестиционной деятельности, осложненной иностранным элементом, и заменивший прежний Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР»⁷. Действующий Закон об иностранных инвестициях в статье 2 (понятие иностранной инвестиции) упоминает ценные бумаги уже как объект гражданских прав, принадлежащих иностранному инвестору, рассматриваемый, в свою очередь, как вид объекта предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации, в который вложен иностранный капитал. Такая дефиниция более приближена к действующему гражданскому законодательству, однако по своей конструкции далека от совершенства. Статья 13 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» прямо устанавливает гарантии иностранных инвесторов на приобретение ценных бумаг отечественных государственных и частных эмитентов.

На основании вышеизложенного можно сделать важный вывод о том, что действующее российское законодательство непосредственно рассматривает ценные бумаги как вид (объект) инвестиций и инвестиционной деятельности.

Следует отметить, что инвестиционная деятельность в России урегулирована не только на уровне федерального законодательства. Большое значение на этапе становления системы правового регулирования инвестиций имели правовые акты меньшей юридической силы: указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, что связано со спецификой этого объекта регулирования как экономической категории. В качестве одного из таких актов уместно вспомнить Комплексную программу стимулирования отечественных и иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации, принятую постановлением Правительства РФ от 13 октября 1995 г. № 1016⁸. В разделах 1, 2, 4 Программы рынок ценных бумаг упоминается как непосредственный инструмент реализации задачи увеличения объемов и качества инвестиций в развивающейся рыночной экономике России: «Решение проблемы стимулирования инвестиций в российскую экономику во многом зависит от становления российского рынка ценных бумаг, развитие

которого будет осуществляться по мере преодоления инфляционных процессов и стабилизации производства».

Серьезный вклад в систему правового регулирования финансовых рынков внесла редко упоминаемая сегодня специалистами Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1008 и позднее принятая в новой редакции Указом Президента РФ от 16 октября 2000 г. № 1756⁹.

Концепция содержала весьма обширный анализ развития отечественного фондового рынка и перечень мероприятий по его совершенствованию правовыми методами. В частности, Концепция предусматривала: направления становления и развития структур фондового рынка, порядок проведения государственной политики на рынке ценных бумаг, функции государства на рынке, вопросы защиты интересов государства и частных инвесторов, стратегию, принципы и функции государственного регулирования российского рынка ценных бумаг, включая модель, структуру, информационное обеспечение рынка, финансирование и налогообложение операций на нем. Многие из положений данной Концепции нашли свое воплощение в новых правовых актах, но многие безнадежно устарели.

Тем не менее отмеченные выше правовые акты сыграли важную роль в развитии отечественного законодательства о ценных бумагах. Особенно важным представляется тот факт, что в развитии этого законодательства прослеживался, хотя и не всегда последовательно, системный подход к ценным бумагам как инструменту инвестиционной деятельности. Сформированное позднее законодательство о ценных бумагах имело не только значение источника, регулирующего ценные бумаги как объект гражданских прав, но и было наполнено макроэкономическим содержанием.

Принятые позднее и действующие сейчас федеральные законы «О рынке ценных бумаг», «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», «Об особенностях эмиссии и обращения ценных бумаг», «Об ипотечных ценных бумагах», «Об инвестиционных фондах» устанавливают общие принципы организации российского фондового рынка, регулируют вопросы эмиссии и обращения отдельных видов ценных бумаг. В этих правовых актах не имеется прямого указания на ценные бумаги как объект инвестиций. Большая часть этих источников была построена, опираясь на зарубежный опыт регулирования финансовых рынков, преимущественно американский. Однако в них присутствует неразрывная связь между правовыми источниками об инвестиционной деятельности и действующими законами о ценных бумагах.

Важность концептуального подхода к формированию стройной модели правового регулирования финансовых рынков доказывает появление более чем через десять лет с момента принятия Комплексной программы стимулирования отечественных и иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации от 13 октября 1995 г. нового, сходного по значению и форме документа. Речь идет о Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 1 июня 2006 г. № 793-р.¹⁰ Этот весьма объемный документ содержит практически все основные ориентиры для успешного развития российского финансового рынка, раскрывая такие актуальные вопросы фондового рынка, как учетно-расчетная система, пруденциальный надзор, коллективное инвестирование, производные финансовые активы и секьюритизация, раскрытие информации и отчетность, предотвращение использования инсайдерской информации и манипулирования ценами, ответственность участников рынка и корпоративные стандарты, его государственное регулирование и саморегулирование.

Российские ученые по достоинству оценили появление указанной Стратегии¹¹. В данном документе правотворческий орган вновь определяет основные направления правового регулирования ценных бумаг и финансовых рынков как фактор формирования благоприятного инвестиционного климата в стране. Анализ этого правового акта дает основания утверждать, что его реализация потребует серьезного пересмотра действующей нормативно-правовой базы в сфере инвестиций, ценных бумаг и даже в иных правовых отраслях, например, в налоговом праве. Эту задачу необходимо решать в ближайшее время, и в этом мы видим одно из актуальных направлений развития юридической науки и законодательства. Первым шагом в этом направлении может стать актуализация законов об инвестиционной деятельности, прежде всего их базовых понятий. На наш взгляд, могут быть предложены следующие новые базовые определения в целях Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»:

Инвестиции — денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, работы и услуги, интеллектуальная собственность, используемые (вкладываемые) инвестором или группой инвесторов в ходе осуществления ими предпринимательской или иной не запрещенной законом деятельности в целях извлечения прибыли или достижения иного полезного эффекта.

Инвестиционная деятельность — целенаправленные действия инвестора или группы инвесторов, в том числе совместно с иными заинтересованными лицами, по практическому использованию инвестиций в соответствующих видах деятельности и вложению инвестиций в соответствующие объекты.

Инвестор — гражданин Российской Федерации, в том числе индивидуальный предприниматель без образования юридического лица, российская организация, уполномоченный орган исполнительной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, уполномоченный орган местного самоуправления, а в установленных законом случаях иностранный гражданин, лицо без гражданства, иностранное юридическое лицо (иностранная организация), международная организация, уполномоченный орган иностранного государства. Инвестор участвует в осуществлении инвестиционной деятельности самостоятельно либо совместно с другими инвесторами и (или) иными заинтересованными лицами, от своего имени, за счет собственных или несобственных (заемных, кредитных, привлеченных и т. п.) средств.

Средства инвестиций — собственные или несобственные средства в денежной или иной форме, находящиеся в распоряжении инвестора или иного заинтересованного лица, используемые ими в целях финансирования инвестиционной деятельности.

Иные заинтересованные лица — лица, правовой статус которых соответствует установленному настоящим Федеральным законом статусу инвестора, привлеченные инвестором к выполнению отдельных функций в ходе инвестиционной деятельности на основе договора или на ином законном основании, имеющие имущественную или иную заинтересованность в результатах такой деятельности.

Инвестиционный процесс — планомерное и целенаправленное осуществление инвестиционной деятельности совокупностью инвесторов и иных заинтересованных лиц в масштабах хозяйственного или социального комплекса, региона, отрасли, народного хозяйства в соответствии с планами такой деятельности, реализуемыми уполномоченными государственными органами или органами местного самоуправления либо по инициативе инвесторов.

Инновационная деятельность — вид инвестиционной деятельности, осуществляемой в сферах качественно новых достижений науки, техники и производства,

с использованием высокого интеллектуального, научно-технологического и социально-культурного потенциала.

Иностранные инвестиции — установленные федеральным законом инвестиции, инвестором которых выступают иностранные граждане, юридические лица, организации, государства и иные субъекты в установленных настоящим Федеральным законом случаях и формах.

По нашему мнению, в случае введения в нормативную базу предложенных выше новых понятий или их сходных модификаций будет излишним с точки зрения средств юридической техники и логики особо определять понятия субъектов и объектов инвестиций (инвестиционной деятельности) во избежание смешения понятий.

Дальнейшее внесение изменений в Закон РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», весьма устаревший к настоящему моменту во всех его частях, должно коснуться и других его норм, в частности, положений, касающихся инфраструктуры и институциональной структуры инвестиционной деятельности. В дальнейшем адекватному обновлению должна подвергнуться вся нормативно-правовая база, регулирующая вопросы инвестиционной деятельности в целом и финансового рынка, в частности, итогом чего должна стать гармонизированная система правовых актов, учитывающих цели инвестиционного развития страны и особенности отечественного финансового и фондового рынков.

Для того чтобы концепции и государственные программы инвестиционного развития в Российской Федерации были успешно реализованы, необходимо продолжить разработку и обоснование теоретической базы регулирования инвестиционной деятельности как на финансовых рынках, так и в экономике в целом. Следует также совершенствовать организацию работы с частными инвесторами, периодически обновлять нормативно-правовую базу, регулирующую инвестиционные процессы, применяя принципы государственной поддержки и стимулирования инвестиций.

Примечания

¹ См.: *Богатырев А. Г.* Инвестиционное право. М., 1992. С. 56.

² См.: *Фархутдинов И. З.* Международное инвестиционное право. М., 2005. С. 57.

³ См.: *Майфат А. В.* Гражданско-правовые конструкции инвестирования. М., 2006. С. 33.

⁴ См., напр.: *Глуценко В. В.* Право как инструмент снижения инвестиционных рисков национальной экономики в условиях глобализации // Законодательство и экономика. 2006. № 9. С. 5; *Нарышкин С. Е.* Формирование институциональных предпосылок активизации инвестиционного процесса в России // Законодательство и экономика. 2007. № 2. С. 5.

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005.

⁶ Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

⁷ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008.

⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 43. Ст. 4069.

⁹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3356.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2006. № 24. Ст. 2620.

¹¹ См., напр.: *Вавулин Д.* О вступлении в силу распоряжения Правительства РФ от 1 июня 2006 г. № 793-р // Право и экономика. 2006. № 10. С. 47.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Исследуется ряд теоретических проблем правового характера, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления, реализуя делегированные им отдельные государственные полномочия субъектов РФ и Российской Федерации, а также органы государственной власти, наделяя их соответствующей компетенцией. По некоторым проблемам, возникающим в рассматриваемой сфере, предлагаются возможные варианты их решения.

Ключевые слова: *полномочия органа местного самоуправления, нормативно-правовое регулирование процесса надделения полномочиями органов местного самоуправления.*

Поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в соответствии с Конституцией РФ они наделяются собственной компетенцией, которая включает в себя вопросы местного значения. Перечень таких вопросов, имеющий не исчерпывающий характер, определен в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Во исполнение положений Конституции РФ об отнесении к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ установления общих принципов организации местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72) принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, который посредством дифференциации правового регулирования, исходя из видов муниципальных образований, расширил перечень вопросов местного значения. Однако собственная компетенция органов местного самоуправления может дополняться осуществлением ими отдельных государственных полномочий, которыми они могут быть наделены федеральными законами и законами субъектов РФ с передачей необходимых материальных и финансовых средств. Такое правовое регулирование свидетельствует о той важности, которую придает государство указанному правовому институту. В то же время в обозначенной сфере имеются определенные проблемы, которые заслуживают более подробного рассмотрения.

В первую очередь, необходимо отметить, что единственно возможной формой нормативного правового акта о наделинии государственными полномочиями органов местного самоуправления выступает закон, издание которого входит в исключительную компетенцию законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. С учетом этого вполне уместно мнение М. Ю. Дитятковского о неточности ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой не допускается наделиние органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами. При этом в указанном Федеральном законе почему-то отсутствует запрет на наделиние органов местного самоуправления

отдельными государственными полномочиями правовыми актами ненормативного характера².

Исходя из нормативно определенных Конституцией РФ предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также предметов их совместного ведения, до недавних пор считалось, что в случае передачи органам местного самоуправления части государственных полномочий, находящихся в ведении Российской Федерации, принимается соответствующий федеральный закон. В случае же передачи им отдельных государственных полномочий субъекта РФ издается соответственно закон субъекта РФ. Однако принятый 29 декабря 2006 г. Федеральный закон № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»³ пересмотрел этот порядок. Такие изменения непосредственно коснулись ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которой теперь наделение органов местного самоуправления отдельными федеральными государственными полномочиями возможно на основе не только федерального закона, но и закона субъекта РФ. Предписание о передаче органам местного самоуправления некоторых государственных полномочий субъектов РФ законами указанных субъектов осталось без изменений.

Вопрос заключается в другом: к компетенции какого уровня государственной власти относится издание закона, если возникла необходимость передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, относящихся к предмету совместного ведения? Ответ на поставленный вопрос можно найти, обратившись к ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, которая предусматривает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Таким образом, федеральные законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями определяют основы правового регулирования, но могут дополняться и законами субъектов РФ, конкретизирующими отдельные правовые вопросы с учетом особенностей субъекта РФ и в единстве с федеральными актами, регулируемыми определенным кругом вопросов, составляющих сферу совместной компетенции. Но, с другой стороны, на региональном уровне возможна практика опережающего нормотворчества, когда по предмету совместного ведения может быть издан закон субъекта РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при отсутствии федерального нормативно-правового регулирования. Затем по аналогичному вопросу может быть издан федеральный закон, вступающий в противоречие с ранее принятым законом субъекта РФ в рассматриваемой области. Само по себе отсутствие федерального закона по предмету совместного ведения, как отмечается Конституционным Судом РФ, не препятствует субъекту РФ принять собственный нормативный правовой акт, что вытекает из природы совместной компетенции. При этом закон субъекта РФ после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из ч. 5 ст. 76 Конституции РФ⁴.

Следует обратить внимание на то, что содержание изданных в рассматриваемой сфере федеральных законов и законов субъектов РФ в полной мере должно соответствовать всем тем требованиям, которые нашли свое отражение в ч. 6 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что является одним из условий правомерности делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В частности, такие законы должны содержать: вид или наименование муниципального образования, органы местного

самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями; перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий; способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты и т. д. В случае отступления хотя бы от одного из законодательно закрепленных требований к содержанию закона органы местного самоуправления могут отказаться от исполнения переданных им полномочий, но при условии признания судом содержания такого закона не соответствующим вышеуказанным требованиям. Иными словами, пока суд не установил иное, органы местного самоуправления обязаны исполнять отдельные государственные полномочия.

Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащие перечень требований к законам о делегировании государственных полномочий муниципальным образованиям, на наш взгляд, обнаруживают неясность в отношении того, носит ли данный перечень исчерпывающий характер. Так, вполне логичным было бы указание в законе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, к примеру, срока действия делегированных полномочий; перечня нормативных правовых актов, подлежащих изменению или отмене; особенностей исполнения отдельных видов полномочий, переданных органам местного самоуправления, и иных не менее важных положений. С нашей точки зрения, следует законодательно закрепить норму о том, что перечень требований к законам о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, предусмотренный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является обязательным, но не исчерпывающим, предоставив тем самым возможность уполномоченным субъектам законодательной деятельности расширительно интерпретировать положения указанного нормативного правового акта.

В отношении конституционной нормы о возможности наделения органов местного самоуправления лишь отдельными государственными полномочиями справедлива позиция Е. Ю. Бархатовой, заключающаяся в том, что по своему характеру они должны быть обязательно связаны с непосредственными интересами местного населения⁵. Вместе с тем органы местного самоуправления наделяются достаточно широким спектром государственных полномочий, причем в разнообразных сферах: социальной, медицинской, природоохранной, правоохранительной и во многих других. Вопрос о пределах делегирования органам местного самоуправления государственных полномочий неоднократно был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти Республики Коми» говорится о недопущении передачи органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий⁶. Очевидно, давно назрела необходимость разработать и принять законы, устанавливающие предельный перечень государственных полномочий, которыми органы государственной власти могут наделять органы местного самоуправления, поскольку, подчеркнем еще раз, в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ говорится о том, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. В противном случае неизбежна ситуация, когда бюджет некоторых

муниципальных образований будет формироваться только посредством государственных поступлений, что противоречит федеральному законодательству, а также самой конституционной концепции местного самоуправления.

В этой связи целесообразно затронуть положение о допустимости реализации органами местного самоуправления полномочий, не входящих ни в группу вопросов местного значения, ни в категорию отдельных делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий. Ранее Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»⁷ не исключал такую возможность при соблюдении некоторых условий, но правовая природа такой компетенции органов местного самоуправления оставалась не совсем ясной. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» внес некоторые изменения в ряд законов, в том числе и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пересмотрев при этом не только перечень вопросов местного значения всех видов муниципальных образований, но и наделив органы местного самоуправления правом на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Появились отдельные нормы, в которых речь идет об участии органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на постоянной основе.

С другой стороны, возможна такая постановка вопроса: допустима ли передача полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения органам государственной власти? На данную проблему обращается внимание в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области», где отмечено, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление⁸. Изложенное, однако, не исключает возможности взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. Как справедливо отметил Н. С. Тимофеев, предусмотренная автономия органов местного самоуправления все же полностью не ставит их вне государственной политики, местное самоуправление является конституционным элементом и в такой же степени нужно государству, как центральные и региональные органы⁹.

Еще одна проблема состоит в отсутствии в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указания на то, что требуется согласие органов местного самоуправления на осуществление передаваемых им государственных полномочий. Именно на это обращает внимание и М. Н. Кудилинский¹⁰, ибо согласно Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельное. Кроме

того, в соответствии с п. 6 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом, в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся¹¹. Такой ратифицированный международный правовой акт налагает определенные обязательства на Российскую Федерацию, в том числе относящиеся к наделению органов местного самоуправления государственными полномочиями. Следовательно, такое наделение государственными полномочиями можно расценивать как вмешательство и, соответственно, ограничение прав местного самоуправления, составляющих одну из основ конституционного строя российского государства. Существует вполне обоснованное мнение о том, что передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий без их согласия не будет способствовать повышению эффективности их осуществления¹². Поэтому в рамках совершенствования законодательства о местном самоуправлении следует, по нашему мнению, предусмотреть порядок согласования, связанный с наделением органов местного самоуправления государственными полномочиями.

Отдельного внимания заслуживает важное конституционное положение, выступающее условием правомерности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которое заключается в необходимости передачи соответствующих субвенций из федерального бюджета либо из бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год раздельно по каждому из делегированных государственных полномочий посредством создания региональных и федерального фондов компенсаций.

Региональный фонд компенсаций формируется в составе бюджета субъекта РФ за счет субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами, и иных доходов указанного бюджета, необходимых для осуществления органами местного самоуправления полномочий, переданных законами субъектов РФ. При этом в соответствии со ст. 140 Бюджетного кодекса РФ использование при распределении субвенций из региональных фондов компенсаций показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается¹³. Иначе это может негативно сказаться, к примеру, на реализации права органов местного самоуправления дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им государственных полномочий. Законы о наделении государственными полномочиями вводятся в действие ежегодно соответствующим законом о бюджете, если последним предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий. В этой связи возникает вопрос: возможно ли выделение органам местного самоуправления средств на больший период, чем один финансовый год, или их необходимо предоставить на весь срок действия соответствующего закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями? В противном случае, если государственная власть не предоставляет органам местного самоуправления необходимые для осуществления государственных полномочий ресурсы, они вправе отказаться от их реализации или быть освобождены от их исполнения в определенном законом порядке. С другой стороны, более эффективным был бы иной подход: истребовать на основании судебного решения из бюджета субъекта РФ либо из федерального бюджета средства, необходимые для выполнения делегированных полномочий органами местного самоуправления.

В заключение хотелось бы остановиться на проблеме контроля за реализацией переданных органам местного самоуправления полномочий. Согласно ст. 8 Европейской

хартии местного самоуправления любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать. В ч. 1 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено положение о том, что органы государственной власти производят контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставляемых на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Важной формой такого контроля в соответствии со ст. 48 вышеупомянутого Федерального закона выступает отмена муниципальных нормативных актов или приостановление их действия уполномоченными на то органами государственной власти в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ. Кроме того, государственный контроль в соответствии с ч. 3 ст. 21 Федерального закона может проявляться в следующих формах: дача органами государственной власти письменных предписаний по устранению нарушений требований соответствующих законов, представление органами местного самоуправления отчетов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий. Интересной в этом плане является правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»¹⁴. В постановлении говорится о том, что Конституция РФ предусматривает подконтрольность государству вопросов реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, то есть при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления. Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления. В связи с вышеизложенным возникает вопрос о правомерности предусмотренного п. 3 ч. 1 ст. 75 положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вопрос заключается в следующем: если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленное соответствующим судом, могут ли отдельные полномочия органов местного самоуправления временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ? На наш взгляд, такая правовая норма является неоправданным вмешательством в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и прямо свидетельствует о нарушении конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. Таким образом, реализуя государственный контроль, следует продумать и четко определить ответственность органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий. При этом вполне разумно нормативно закрепить тот круг оснований, при наличии которых такая ответственность будет взаимной, то есть солидарной.

В целом наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выступает в качестве важного правового института, нашедшего сегодня

достаточно широкое освещение в юридической литературе и закрепление в ряде нормативных правовых актов. Такой институт охватывает своим правовым регулированием различные по характеру общественные отношения и разнообразные сферы взаимодействия государственной и муниципальной власти, способствуя тем самым удовлетворению потребностей и интересов населения муниципального образования. Вместе с тем все же существует ряд проблем в рассматриваемой нами сфере, объективно требующих дальнейшего научного осмысления и детальной правовой регламентации.

Примечания

- ¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2006 г. № 131-ФЗ (в ред. от 21 июля 2007 г. № 187-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- ² См.: *Дитятковский М. Ю.* Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Конституц. и муницип. право. 2007. № 2. С. 34.
- ³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 21.
- ⁴ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.
- ⁵ См.: *Бархатова Е. Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2005. С. 231.
- ⁶ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти Республики Коми» от 15 января 1998 г. № 3-П // Собр. законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
- ⁷ Федеральный закон РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 10.
- ⁸ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4953.
- ⁹ См.: *Тимофеев Н. С.* Местное самоуправление — кризис развития или кризис идеи? // Вестн. МГУ. Право. Сер. 11. 2002. № 6. С. 10.
- ¹⁰ См.: *Кудилинский М. Н., Швелева Н. А.* Муниципальное право России: Учеб. СПб., 2005. С. 81.
- ¹¹ Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собр. законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.
- ¹² См.: *Мачульская И.* Государственные полномочия местного самоуправления // Федерализм. 1998. № 3. С. 177.
- ¹³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 25 апреля 2007 г. № 63-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

О ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исследуются проблемы финансового обеспечения местного самоуправления в России: отсутствие установленных на федеральном уровне государственных минимальных социальных стандартов, низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами. На основе анализа данных проблем предлагается долгосрочное закрепление за местным уровнем власти в России минимально необходимого объема налоговых доходов и расчетного объема безвозмездных перечислений.

Ключевые слова: *минимальные социальные стандарты, бюджетная самостоятельность, местные финансы.*

В ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также в результате происходящих в нашей стране социально-экономических преобразований возникли определенные проблемы в развитии местного самоуправления, которые наблюдаются и в настоящее время.

Одной из причин такого положения является отсутствие установленных на федеральном уровне государственных минимальных социальных стандартов, что отрицательно сказывается на деятельности органов местного самоуправления. Это касается ежегодного пересмотра нормативов отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Наиболее актуальной проблемой муниципальных образований являются недостаточные гарантии их подлинной независимости, самостоятельности местного самоуправления в плане формирования его финансовой основы. Необходимо отметить, что местные бюджеты являются самостоятельной частью бюджетной системы России. В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ в связи с принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, местный бюджет определяется как «форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования»². Провозглашенный в Бюджетном кодексе РФ принцип самостоятельности бюджетов остается на уровне декларации. Он не получил реального подтверждения в механизме формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов.

Бюджетная самостоятельность чрезвычайно важна для муниципалитетов, она отражает их финансовое состояние, которое обеспечивает органам местного самоуправления возможность принятия и реализации обязательств текущего и инвестиционного финансирования их расходов в установленные сроки и в запланированном объеме. Низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами из-за ежегодного пересмотра нормативов отчислений по регулирующим налогам в пользу федерального бюджета и бюджета субъекта РФ привела к тому, что муниципальные образования испытывают значительные трудности в решении вопросов местного значения.

Проводимая в настоящее время реформа местного самоуправления направлена на решение двух задач: во-первых, приблизить местное самоуправление к населению, чтобы

услуги, которые оказывают органы местного самоуправления, были доступны для каждого жителя независимо от места его проживания, и, во-вторых, обеспечить эффективность оказания этих услуг. В настоящее время решение указанных задач не может быть осуществлено, основная причина этого заключается в том, что муниципальные образования не имеют достаточных источников доходов. Это связано с тем, что объем финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, был определен Правительством РФ ниже уровня их минимальных потребностей. Земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, пока не могут стать определяющими в местных бюджетах. Доля поступлений от этих налогов составляет несколько процентов от общего объема доходов местных бюджетов. Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов останутся отчисления от налога на доходы физических лиц. Но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов. Очевидно, что в ряде муниципальных образований, особенно с недостаточно развитой налоговой базой, местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ, около 90 процентов муниципальных образований будут дотационными. При этом более 80 % налоговых доходов бюджетов субъектов РФ формируется за счет отчислений от федеральных налогов³. И если для консолидированных бюджетов субъектов РФ нормативы отчислений являются едиными и относительно стабильными, то для местных бюджетов они подвержены более частым изменениям.

В настоящее время важной проблемой является поиск оптимального соотношения доходов, поступающих в местные бюджеты, в виде налогов и в виде финансовой помощи. Необходимо отметить, что в пользу увеличения доли налоговых доходов в доходной части местных бюджетов говорит то обстоятельство, что, в отличие от финансовой помощи, размер которой от местных властей не зависит, налоговые поступления обусловлены размером налоговой базы на территории муниципального образования. Исторически сложившиеся диспропорции в экономическом развитии субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и соответствующие различия в объемах потенциальных налоговых доходов обуславливают необходимость значительной централизации (с последующим распределением) налоговых доходов в целом по Российской Федерации. Существенное уменьшение объема безвозмездных перечислений повлечет за собой резкое снижение уровня бюджетной обеспеченности дотационных муниципальных образований. В то же время Конституция РФ гарантирует гражданам России предоставление равного набора бюджетных услуг на территории всех субъектов Российской Федерации и муниципальных образований независимо от уровня развития экономики региона.

Решение данной проблемы возможно при долгосрочном закреплении за органами местного самоуправления минимально необходимого объема налоговых доходов и расчетного объема безвозмездных перечислений (в случае, если муниципальное образование является дотационным). Данные разделы доходов местных бюджетов должны быть закреплены на долговременной основе, причем при росте налоговых доходов не должно допускаться пропорциональное снижение объема безвозмездных перечислений.

Таким образом, проблемы формирования местных бюджетов в связи с проводимой в настоящее время реформой местного самоуправления значительно шире и требуют более тщательного анализа. Нормальное функционирование местного самоуправления зависит прежде всего от эффективно работающих органов местного самоуправления и их достаточно обеспеченной финансово-материальной базы. В последнее время общее

недофинансирование местных бюджетов привело к тому, что финансовых средств недостаточно даже для решения мелких вопросов местного значения. Сельские поселения сегодня — это «птица с одним крылом», они во многом зависят от субъекта РФ. Для «второго крыла» им необходима инициатива федеральных органов и, прежде всего, внесение изменений в налоговое законодательство в части упрощения схемы по сбору налогов именно для сельских поселений. Органам местного самоуправления для эффективного исполнения своих функциональных обязанностей нужны собственные финансовые ресурсы, то есть бюджеты. Однако их руководителям следует помнить, что они наделены не только полномочиями расходования бюджетных средств, но и обязанностями формирования и исполнения доходной части бюджета. Задача государства — проявить должный интерес и политическую волю в решении вопросов развития и укрепления местного самоуправления.

Важно, чтобы большая часть местных бюджетов формировалась за счет собственных налогов, а не благодаря помощи «сверху». Такое положение будет способствовать тому, что на решение местных вопросов будет выделяться больше средств, а органы местного самоуправления будут заинтересованы в развитии экономики муниципальных образований.

Примечания

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Лушин С. И., Слепов В. А. Государственные и муниципальные финансы. М., 2006. С. 525.

³ См.: Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации. М., 2006. С. 145.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

А. Ю. Томилов

ПРОКУРОР В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАНИЦ УЧАСТИЯ

Рассматриваются вопросы процессуального порядка участия прокурора в процессах по защите прав человека. Анализируются пробелы действующего законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: *прокурор, процессуальный статус, участники гражданского процесса, защита прав и свобод человека и гражданина.*

В рамках российской государственности сложился особый подход к вопросу защиты чужих интересов, который основывается не только на осознании того, что частный интерес является преобладающим в обществе, но и на том, что государство обязано нести ответственность за обеспечение интересов всех субъектов общества, в том числе и тех, которые по каким-либо причинам сохраняют «безгласность» при защите своих прав. На данную проблему обращал внимание в свое время А. А. Белкин, говоря об интенсивной реализации прав граждан и связывая это понятие с разнообразными субъективными факторами, которые влияют на возможность реализации личностью своих прав¹.

В ходе реализации принципа защиты прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе и через возможность их защиты от имени других лиц, создаются дополнительные гарантии судебной защиты, которые не могут и не должны рассматриваться как противопоставление уже сложившимся процессуальным средствам защиты частных-правовых интересов в демократическом обществе.

Среди ученых отсутствует единое понимание вопроса о возможностях участия как государства, так и иных лиц в гражданско-процессуальных отношениях по защите чужих частных-правовых интересов, при этом они выделяют в указанных отношениях государственный интерес, публичный интерес или интерес правозаступника. На наш взгляд, государство, участвуя через свои органы в гражданско-процессуальных отношениях и допуская к участию по этим основаниям иных лиц, защищающих чужой интерес, реализует не патерналистские начала государственности, а осуществляет утверждение прав и свобод человека и гражданина в исторически сложившихся и нормативно оформленных формах в соответствии с принципами суверенной государственности России.

Необходимо также отметить, что участие лица в гражданском процессе в интересах другого лица, а также возбуждение дела в интересах такого лица относится к правовым особенностям российского процессуального права, что не противоречит свободе выбора лица на защиту своего права или охраняемого законом интереса.

Государство принимает на себя политические гарантии по осуществлению различных мер социального характера как в экономике, так и в социальной и духовной сферах жизни общества. Это является результатом того, что «люди стремились создать такой тип общества, который гарантировал бы всем гражданам удовлетворение основных жизненных потребностей через организованный рынок труда, представительную демократию, систему социального обеспечения и общественных служб»². В связи с этим правомерно говорить о том, что общественные отношения, которые ранее регулировались «частным»

правом и к устоям общества не относились, переходят в сферу «публичного» права и начинают относиться или примыкают к устоям общества³.

Вопрос о соотношении частного и публичного в российском обществе всегда был актуален, что обусловлено особенностями формирования и функционирования нашего государства, его общественных основ и правовых институтов. Можно говорить о новой тенденции в объективном развитии современного общества, связанной как с особенностями функционирования экономики, так и с развитием социальных отношений, в ее глобальном понимании, что определяет экономический и социальный детерминизм развития России и порождает определенную динамику изменений в общественно-политических отношениях внутри российского общества. Изменения, происходящие в обществе, необходимо отслеживать и обеспечивать эффективные правовые механизмы их регулирования.

Имеется вероятностная возможность ошибки при определении принципов регулирования общественных отношений в период смены общественных императивов поведения, когда возможен ничем не оправданный резкий переход от тоталитарного контроля к нигилистическому отношению в определении возможности регулирования и участия государства в частно-правовых отношениях. Об опасности как крайнего этатизма, так и ухода государства от контроля над хозяйственной и частно-правовой жизнью общества предупреждал русский философ Н. А. Бердяев, который говорил о том, что «хозяйственным субъектом должна быть признана кооперация людей, трудовой синдикат и отдельный человек, поставленный организацией общества в условия, исключающие возможность эксплуатации своих близких. Государство при этом будет иметь контрольные и посреднические функции, призванные не допускать угнетения человека человеком»⁴.

Выполнение социальной функции, исключающей эксплуатацию, дискриминацию и угнетение человека, приняло на себя современное государство, осуществляющее стоящие перед ним задачи через систему охранительных мер, законодательных актов и государственных мероприятий, представляющих «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство»⁵.

Основными в данном случае являются те принципы, которые способствуют правовому построению государства, они же определяют организационно-функциональную структуру построения и механизм осуществления государственной власти. При этом государственные органы, реализуя управленческие функции, применяют в своей деятельности определенные формы, методы и процедуры, закрепленные в правовых актах. На них возлагаются не только права, но и ответственность за реализацию своих полномочий. Для эффективности подобной модели функционирования органов государственной власти предусматриваются механизмы обратной связи, которые должны реагировать на определенные изменения в обществе, на возникновение в нем новых тенденций и потребностей. В нашей стране с этой целью создана, в частности, общественная палата, на это направлена деятельность средств массовой информации.

Вместе с тем в современном обществе существует проблема защищенности как индивида, так и организации от различных неправомерных действий. Правоприменительная практика иногда резко отличается от тех идей, которые закладывались в законы при их принятии. Неправомерные действия зачастую осуществляются с использованием государственных механизмов, которые в определенной степени используют не только государственные структуры, но и частные лица. В последнее время в это вовлекаются и судебные органы. Использование судебного решения для «правового» присвоения чужой

собственности получают огласку (ОАО «Нижнекамскнефтехим»⁶, Московский завод счетно-аналитических машин им. В. Д. Калмыкова⁷).

Общество стоит перед выбором в установлении границ публичного и частного, что предопределяет возможность участия государственных органов в защите частно-правовых интересов. На определение указанных границ во многом влияют господствующие в обществе стереотипы поведения, а также неосмысленность представлений и понятий, которыми руководствуются люди.

Исходя из особенностей подобной деятельности вопрос о внешней регламентации правовых оснований участия прокурора в гражданском судопроизводстве по защите чужих интересов требует научного исследования на предмет выявления правовых актов, определяющих процессуальные основания и порядок участия прокурора в суде по гражданским делам с учетом особенностей общественного устройства и определенного целеполагания такого участия. Исследование указанных вопросов необходимо для выявления возможных путей развития российского законодательства, которое должно учитывать особенности предшествующих нормативных правовых актов, отражающих правовые взгляды и представления общества на отдельных этапах его исторического развития, а также его отдельных категорий и групп населения.

Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁸ (далее — Федеральный закон) определяет, что организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а также международными договорами Российской Федерации. Одновременно с этим прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами (ст. 4 Федерального закона).

Прокуратура занимает особое место среди органов государственной власти, с ее помощью государство может оперативно осуществлять необходимые меры, направленные на преодоление негативных явлений в обществе. Одновременно с этим формы и методы действия любой государственной структуры должны отвечать внутренним особенностям общественной жизни. В нашей стране, где значение государственных структур и степень их влияния на общество значительны, прокуратура занимает особое место. В последнее время выдвигается гипотеза о существовании особой ветви власти — «контрольной»⁹, которая в России на сегодня рассредоточена среди различных властных структур. Государственные органы, входящие в структуру контрольной власти, призваны действовать в рамках своей компетенции. Прокуратура, как представитель такой контрольной власти, осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ст. 1 Федерального закона). Правомерно говорить о том, что осуществляемый ею контроль должен иметь различные формы, одной из них является участие в делах, возникающих из гражданско-правовых отношений. Как отмечает А. А. Власов, прокурор, не являясь в материально-правовом смысле субъектом спора, «... защищает права и охраняемые законом интересы других лиц и имеет лишь процессуальный интерес в решении спорного правоотношения, и интерес этот сосредоточен на реализации одной государственной функции — надзора за соблюдением законности»¹⁰.

Участие прокурора в делах, возникающих из частно-правовых отношений, ставит вопрос о пределах такого участия. Действующее законодательство очертило эти пределы. В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших (ст. 27 Федерального закона).

При этом стоит обратить внимание на формулировку п. 4 ст. 27 Федерального закона, в котором делается акцент на «особое общественное значение» как основание для предъявления прокурором в суде иска в интересах пострадавшего. Понятие «особое общественное значение» делает возможным выступление прокурора в защиту как граждан, так и неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. М. С. Шалумов при анализе вопросов участия прокурора в гражданском процессе определяет обязательное участие прокурора в гражданском процессе как проявление публичного интереса: «В ряде случаев законодатель сам определяет наличие публичного интереса путем установления категории гражданских дел, по которым участие прокурора обязательно...»¹¹

Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В суд общей юрисдикции прокурор обращается в случае защиты прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов граждан может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Возникает вопрос: отвечают ли эти жестко определенные пределы участия прокурора в частно-правовых отношениях интересам общества?

Указанную проблему также следует рассмотреть с точки зрения обеспечения как принципа состязательности, так и принципа законности в ходе проведения процесса. Ведь в том случае, если в ходе судебного разбирательства будут косвенно затрагиваться публичные и общественные интересы, но данное дело не входит в перечень дел, по которым обязательно участие прокурора, то он не сможет при рассмотрении дела в суде первой и второй инстанций принять участие в судебных заседаниях. Таким образом, возможности прокурора повлиять на принимаемое судом решение уменьшаются.

Необходимость определения понятия «общественный и государственный интерес» вызвана также тем, что от этого зависят основания и пределы участия прокурора в гражданском процессе в случае необходимости их защиты в судебном порядке. Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался о том, что неопределенность законодательной нормы ведет к различным и порой неоднозначным ее толкованиям. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П по делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации¹² было указано, что неопределенность понятия «особое общественное значение» ведет к тому, что правоохранительные органы трактуют его произвольно, так как законодательством не определено, какое общественное значение может признаваться «особым».

На наш взгляд, Конституционный Суд РФ обратил внимание на серьезную проблему, существующую сегодня в праве. Понятие «защита охраняемых законом интересов общества и государства» закреплена в законе, а процессуальный порядок реализации этой обязанности не уточнен, что ведет к произвольному толкованию указанного понятия.

Необходимость участия прокурора в делах о защите интересов общества и государства связана с тем, что в обществе всегда присутствуют обстоятельства, которые ведут к асимметрии в его развитии. «Естественная асимметрия на определенном этапе развития общества перерастает в социальную и дополняется последней. Это может привести к противостоянию различных слоев общества»¹³. С целью недопущения роста противостояния в обществе, использования права для получения односторонних преимуществ одними субъектами над другими необходимо наличие рычагов государственного воздействия на процессы, проходящие в нем. Одним из таких правовых способов воздействия является возможность участия прокурора в гражданских делах с целью защиты общественных и государственных интересов, под которыми следует понимать выработанные обществом цели и идеалы, закреплённые в общих началах и принципах права.

Подобный подход к участию прокурора в гражданских делах мы можем наблюдать в странах континентальной системы права, в законодательстве которых предусмотрено, что прокурор выступает в защиту публичных интересов, «под которыми понимают интересы государства, общества, а также отдельных социальных категорий»¹⁴. Вместе с тем в европейских странах наметилась тенденция исключения прокурора из гражданского процесса, но, несмотря на это, во Франции, Германии, Италии, США и других странах за прокурором сохранено право подачи иска. В большинстве стран Западной Европы и США прокуроры подают иск в защиту общественных и государственных интересов и только в отдельных странах в защиту чужих интересов (Франция, Италия)¹⁵. В ряде стран, в частности в Германии, участие прокурора допускается только по отдельным видам гражданских дел¹⁶.

В последние годы в странах континентального права наблюдается тенденция сужения функций прокуратуры в гражданском производстве. Например, в Германии с 1 июля 1998 г. прокуратура больше не участвует в рассмотрении гражданских, в том числе и семейных дел.

В системе общего права прокуратура даже формально не считается защитницей законности или гарантом справедливого отправления правосудия. Ее функция в гражданском процессе сводится исключительно к представительству публичных интересов, и то преимущественно в их узком понимании, как интересов правительства (исполнительной власти). Типичной для этой системы формой участия прокуратуры при рассмотрении гражданского дела является ее выступление в суде в качестве истца или ответчика от имени государства (например, в США атторнейская служба выступает истцом по делам о взыскании штрафов за налоговые нарушения и ответчиком по искам плательщиков налогов). Как и в континентальной системе права, представительство интересов государства прокуратурой осуществляется чаще всего при условии затруднительности определения иного государственного органа, полномочного в данном случае представлять интересы государства.

Для защиты интересов государства прокуратура вправе принимать участие в делах о взыскании ущерба с государственных учреждений, должностных лиц и даже рядовых служащих.

В ряде случаев государственный интерес понимается шире, т. е. как интерес общества. В частности, законодательством США атторнеи уполномочены предъявлять иски (или поддерживать требования специальных учреждений или частных лиц), связанные с охраной от загрязнений воздуха, воды, акваторий, контролем за шумом, транспортировкой опасных грузов¹⁷.

В научной литературе обращается внимание на то, что законный интерес имеет как публично-правовой, так и частно-правовой характер, и по отдельным категориям дел одновременно осуществляется защита как публичных, так и частных интересов. Г. А. Жилин подчеркивает, что независимо от субъекта обращения в суд и от указания в заявлении на нарушение частного интереса, решение по делу об оспаривании нормативного акта всегда направлено на защиту публичного интереса¹⁸.

Определение места прокуратуры в частно-правовых отношениях имеет и правовой, и культурно-исторический аспекты. Необходимо отметить, что вопросы защиты прав личности в современном их понимании пришли к нам из европейского права. Так, вопрос о возмещении морального вреда был впервые поставлен в Англии еще в XIX веке, а в российском праве необходимость его введения начала обсуждаться только в начале XX века¹⁹. В европейских странах существует развитое процессуальное законодательство, которое создает целую систему, обеспечивающую защиту нарушенных прав. В законодательстве Швейцарии, Австрии, Франции, ФРГ и США в отдельных случаях в силу закона или соглашения допускается ведение дела частными лицами от своего имени, но в защиту чужих интересов, развита система защиты групповых интересов, в том числе и частными организациями, действует эффективная системы адвокатуры. Наличие подобных охранительных мер в зарубежных странах обуславливает существование и действенное выполнение «индивидуалистической теории». В соответствии с названной теорией предполагается, что «интересам взрослого индивидуума в наилучшей степени соответствует максимальная свобода и ответственность за выбор цели, средств и поведения для ее достижения, так как каждый лучше, чем кто-либо другой, знает свои собственные интересы и способен принимать решения, оптимальные для их удовлетворения. Принцип индивидуализма защищает человека от чрезмерной активности государства, которое должно поддерживать правопорядок, защищать индивидуальные интересы от нарушений со стороны других лиц, обеспечивать выполнение обязательств. Как говорится в американской пословице, то правительство, которое правит меньше всего, правит лучше всего»²⁰.

Конституция РФ также гарантирует гражданам России оказание квалифицированной юридической помощи, но возможность предоставления такой помощи и ее действенность менее эффективны, чем в других странах. Организация юридической помощи, степень правовых гарантий и возможностей, которые предоставляются организациям, гражданам, их представителям, адвокатам не соответствуют требованиям процессуального законодательства, в котором за основу взят принцип состязательности, а на стороны, участвующие в деле, возложены как обязанность по доказыванию своих требований, так и сбор необходимых доказательств. О наличии такого пробела в правовом регулировании указывает ряд авторов²¹.

Подобная позиция российского законодательства обусловлена во многом взятыми нашей страной международными обязательствами, это касается, в частности, обязанности привести деятельность прокуратуры Российской Федерации в соответствие со

стандартами Совета Европы (Заключение парламентской ассамблеи Совета Европы № 193 (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы)²².

Вместе с тем автоматическое перенесение опыта европейских стран на российскую почву чревато рядом опасностей, которые в большей мере лежат не в правовой, а в психологической сфере. Отсутствие сложившейся и адекватно воспринимаемой обществом правоохранительной и судебной системы может привести к тому, что часть общества будет воспринимать судебную систему как враждебную или даже бесполезную, что будет шагом к изоляции граждан по социальному или групповому признаку. Отсутствие развитой общественной системы, имеющей в своем составе различные структуры, которые могут оказать незамедлительную помощь всем нуждающимся, в конечном итоге может привести к реакции отторжения. В свою очередь, социальное отторжение может привести к консолидации граждан в своеобразные группы, для которых внешние факторы, в частности, деятельность государственных органов, милиции, прокуратуры и суда будет восприниматься исключительно как карательная.

На наш взгляд, с целью преодоления складывающихся негативных явлений в обществе государственные органы должны уходить из фазы активного участия в тех или иных правоотношениях только после создания альтернативных структур, опирающихся на различные группы общества и ими поддерживаемые. «В ходе эволюции человек всегда с готовностью вступал в обязывающие его отношения, когда видел вытекающие из них выгоды»²³. Увидеть выгоды в новом положении можно только через систему реализации вновь возникающих возможностей.

В действующем законодательстве должны быть заложены основы взаимосвязи человека, коллектива, общества и государства. Появление в законодательстве отдельных «вкраплений», которые направлены на придание ему неких новых прогрессивных форм, должно быть оправдано только в том случае, если имеется на то воля общества. И только в этом случае можно избежать появления негативных общественных явлений.

Праву в целом всегда была присуща определенная степень консерватизма, оно обеспечивало стабильное существование государства, что на сегодня импонирует большей части российского общества. Активная регулирующая роль государства должна касаться всех сфер жизни общества, а общественная жизнь должна протекать в рамках закона и стремиться к саморегуляции. Эта цель может быть достигнута в ходе длительного периода времени, когда произойдет смена поколений, для которых модель соотношения личного, общественного, государственного и группового будет иметь четко обусловленные границы, а не представляться размытой абстракцией, в которой в состоянии разобраться только профессионалы.

Примечания

¹ См.: *Белкин А. А.* Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. СПб., 2003. С. 9–16.

² *Кууси П.* Этот человеческий мир. М., 1988. С. 319.

³ См.: *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Теория современной конституции. М., 2005. С. 185.

⁴ *Бердяев Н. А.* Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 152.

⁵ *Философский словарь.* М., 1980. С. 329.

⁶ См.: *Васильев С.* Успешный бизнес чреват опасностями // Рос. газ. 2005. 27 сент.

⁷ См.: *Кузмин А.* Можно ли призвать к порядку наемного менеджера? // Рос. газ. 2005. 6 окт.

⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Суда РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

⁹ См.: *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 238.

- ¹⁰ Власов А. А. Катаракта на «око государево» // Рос. юстиция. 2001. № 8. С. 34.
- ¹¹ Шалумов М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 273.
- ¹² Собрание законодательства РФ. 2004. № 9. Ст. 831.
- ¹³ Чиркин В. Е. Публичная власть. М., 2005. С. 12.
- ¹⁴ Здрок О. Н. Гражданский процесс зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2005. С. 108.
- ¹⁵ См.: Гадянова М. В. Участие прокурора при рассмотрении гражданских дел судами: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 50.
- ¹⁶ См.: Давтян А. Г. Гражданское процессуальное право Германии. М., 2000. С. 89.
- ¹⁷ См.: Здрок О. Н. Указ. соч. С. 110–111.
- ¹⁸ См.: Жилин Г. А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С. 32.
- ¹⁹ См.: Беляцкий С. А. Возмещение морального (неимущественного) вреда. М., 2005. С. 19, 62–63.
- ²⁰ Елисеев Н. Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран. М., 2004. С. 361.
- ²¹ См.: Гусев В. Г. О реализации права на судебную защиту в гражданском и арбитражных процессах // Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве. М., 2004. С. 187–191.
- ²² См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998. С. 24.
- ²³ Кууси П. Указ. соч. С. 347.

С. М. Скрыль

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ СОГЛАСОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Рассматривается один из наиболее актуальных вопросов теории конституционного права — защита прав и свобод человека и гражданина. При этом особое внимание уделено ограничению указанных прав и свобод с целью обеспечения механизма их реализации.

Ключевые слова: *ограничение прав и свобод человека и гражданина, публичные интересы, частные интересы.*

Конституция РФ, закрепляя основные права и свободы человека и гражданина, устанавливает также и возможность их ограничения в строго определенных случаях и порядке. Возможные и допустимые конституционно-правовые ограничения права собственности находятся в рамках общих требований и условий возможных ограничений прав и свобод.

Как отмечает А. Н. Медушевский, в контексте современных российских споров блок экономических прав и ограничений собственности рассматривается с диаметрально противоположных позиций: для одних авторов он выражает перспективное направление конституционного развития, для других — стремление к неоправданному популизму, отягощение Конституции РФ юридически бессмысленными декларациями о правах человека и гражданина, поскольку они не порождают права, которое можно защитить в суде¹. А. Шайо, выступивший с либеральной критикой современного восточноевропейского конституционализма, видит в популизме и неоправданных обещаниях основную причину его неэффективности. В качестве примера он приводит Конституцию РФ 1993 г. и выступает за разумную нейтральность конституционализма, выражающуюся в сочетании

принципов социальной правовой государственности с отказом от декларативных и невыполнимых (особенно в переходный период) социальных обязательств².

Часть 2 ст. 55 Конституции РФ гласит: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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». Как отмечается в конституционно-правовой литературе, в этом отношении Конституция РФ достаточно парадоксальна: одоббившее ее на референдуме население, получается, согласно с тем, что права человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях защиты законных интересов других лиц³.

По мнению В. В. Субочева, «если в рассматриваемом контексте словосочетание “права и законные интересы” употребляется осознанно, а не как устойчивый фразеологический оборот (что не делало бы чести разработчикам Конституции РФ), то доминирование законных интересов над субъективными правами выглядит в любом случае несколько странно. Ограничение субъективных прав ради реализации соответствующих норм права незапрещенных стремлений, т. е. законных интересов, вряд ли до конца продуманный механизм с просчитанными последствиями. Тем более если принять во внимание тот факт, что сам законодатель ни разу не дает пояснений относительно самой сути законных интересов»³.

Более того, необходимо проводить различие между категориями «ограничение» и «регулирование» прав и свобод. Так, по мнению В. А. Четвернина, законодательное установление пределов (меры) свободы в сфере соответствующих прав и свобод человека и гражданина, запрещающее все общественно вредное, исключающее злоупотребления свободой, называется в Конституции РФ регулированием прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71) и их ограничением (в смысле ч. 3 ст. 55 и ч. 2 ст. 19). Понятие «регулирование» в данном контексте шире, чем понятие «ограничение». «Регулирование» включает в себя установление не только границ свободы, но и гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина. При этом ч. 3 ст. 55 содержит исчерпывающий перечень допустимых оснований законодательного ограничения прав и свобод, а ч. 2 ст. 19 специально запрещает любое ограничение прав и свобод, нарушающее равноправие, т. е. запрещает установление разной меры свободы по признакам социальной, расовой и т. д. принадлежности. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в смысле ст. 79 Конституции РФ, запрещенное для случаев участия России в межгосударственных объединениях, означает ограничение большее, чем это допустимо в соответствии с ч. 3 ст. 55, либо ограничение по мотивам ч. 3 ст. 55, но не оформленное федеральным законом. При этом, как подчеркивает В. А. Четвернин, от ограничения (регулирования) прав и свобод в смысле ч. 3 ст. 55 и ч. 2 ст. 19 следует отличать понятие ограничения прав и свобод в смысле ч. 1 и ч. 3 ст. 56 и ч. 2 ст. 23 Конституции РФ, поскольку здесь «ограничением» называется не законодательное определение меры свободы в сфере соответствующих прав и свобод, а временное ограничение возможности пользоваться определенными правами и свободами в условиях чрезвычайного положения (ст. 56) и дозволение, данное судом компетентным правоохранительным органам, временно нарушать тайну коммуникаций определенных лиц (ч. 2 ст. 23)⁴.

Как представляется, в русле этого подхода находится также мнение В. И. Крусса, полагающего, что «несмотря на функциональную условность всякого ограничения (как не умаляющего содержания полномочия), в отличие от регулирующих требований оно — поскольку установлено и действует — безусловно исключает возможность

пользования определенным правом или свободой. Ограничение нельзя конституционным образом “обойти”, добиваясь намеченной цели. Вместе с тем, поскольку ограничение является максимально возможной (наиболее “тесной”) формой нормативного опосредования правопользования, логично предположить, что оно может сопровождаться и правовыми эффектами, в целом присущими формам более “широким” и “гибким”. Действительно, в ряде случаев наглядно проявляется регулирующее воздействие нормативных ограничений»⁵.

В качестве примера, иллюстрирующего проблематику ограничивающего регулирования, В. И. Крусс приводит постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2003 г. № 17-П, в котором Суд указал, что в соответствии с положением ч. 1 ст. 74 Конституции РФ установление таможенных границ, пошлин и сборов, а равно иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории России не допускается. Вместе с тем на основании ч. 2 ст. 74 Конституции РФ могут — в соответствии с федеральным законом — вводиться ограничения перемещения товаров и услуг, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Следует согласиться с выводом о том, что подобные ограничения нельзя отождествлять с ограничениями прав и свобод в смысле положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Это связано, во-первых, с несовпадением оснований нормативного опосредования; во-вторых, в силу указания на условие соответствия устанавливаемых требований федеральному закону, а не прямого закрепления их в таком законе. И хотя по общему правилу, подчеркивает В. И. Крусс, регулирование, ведущее к фактическим ограничениям прав человека, недопустимо, в данном особом значении и в силу прямых конституционных установлений оно оказывается возможным⁶.

Как отмечает А. Н. Медушевский, проблема ограничения права собственности активно разрабатывается в последнее время с позиции поиска компромисса между двумя принципами социального и правового государства⁷. Согласно логике первого принципа, если собственник выполняет свои обязанности, государство обязано охранять такое право частной собственности (ч. 1 ст. 35 Конституции РФ), если нет, то государство вправе принуждать его к этому с помощью права. Принцип правового государства подразумевает гарантии права собственности и невозможность ее отчуждения ни при каких обстоятельствах. Если интерпретировать право частной собственности (ч. 2 ст. 35) как фундаментальное и естественное право согласно ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, то оно вообще не может быть ограничено как абсолютное (на основании ч. 3 ст. 55). А. Н. Медушевский полагает, что в данном случае мы сталкиваемся с расхождением конституционного и гражданско-правового понимания собственности, т. е. рассмотрением его как основного (и в силу этого неотчуждаемого) права и как права на конкретное имущество⁷. По мнению Г. А. Гаджиева, речь идет о юридической фикции: собственник лишается конкретного имущества, но поскольку гарантируется право на предварительное и равноценное возмещение, существо права собственности остается неизменным⁸. Статья 35 Конституции РФ представляет собой разумный правовой баланс, или компромисс, между необходимостью учета конституционных принципов демократии (права большинства) и правового государства (гарантии меньшинств). Данная интерпретация Конституции, по мнению А. Н. Медушевского, позволяет сделать вывод о существовании дуалистического принципа ограничения права частной собственности. Конфликты парламентов и конституционных судов при рассмотрении права собственности определяются различием общей логики подхода: если парламент как политический институт опирается

преимущественно на конституционный принцип демократии (отдавая предпочтение интересам большинства), то Конституционный Суд опирается на принцип правового государства, выдвигающий на первое место приоритет прав личности и меньшинств⁹. Основываясь на таком подходе, предлагается различать в российском конституционном праве два несовпадающих понятия: ограничение права частной собственности и ограничение полномочий законодателя по ограничению права собственности.

Вопросы возможных и допустимых пределов ограничения права собственности неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» отмечено: «Согласно статье 35 Конституции РФ право частной собственности охраняется законом (часть 1); каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2); никто не может быть произвольно лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (часть 3).

Вместе с тем право частной собственности не является абсолютным и не принадлежит к таким правам, которые в соответствии со статьей 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению ни при каких условиях. Следовательно, по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оно может быть ограничено федеральным законом, но 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. Это соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, в частности Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, согласно которой каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности (часть первая статьи 29); при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (часть вторая статьи 29)»¹⁰.

Согласно правовой позиции, выраженной в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г., в целях защиты суверенитета и экономической безопасности российского государства, прав и законных интересов граждан, обеспечения единого экономического пространства законодатель, устанавливая таможенную территорию Российской Федерации, таможенную границу и соответствующий порядок перемещения, контроля и оформления товаров и транспортных средств, а также обложения таможенными платежами, их уплаты и т. п., может предусматривать административные меры принудительного характера, а также конкретные составы правонарушений и соответствующие санкции. Однако такого рода меры, как связанные с ограничением права собственности, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно закрепленным целям и охраняемым законом интересам, а также характеру совершенного деяния. Такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными. Таким образом, федеральным законом могут устанавливаться ограничения на пользование и распоряжение товарами и транспортными средствами, которые ввезены на таможенную территорию Российской Федерации,

находятся под таможенным контролем и в отношении которых еще не осуществлено таможенное оформление. При этом речь идет не о лишении лица перемещаемого имущества, а о соблюдении специального, разрешительного порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. Эта административная мера принудительного характера направлена на защиту таких конституционных ценностей, как суверенитет и экономическая безопасность Российской Федерации, права и законные интересы граждан, законные интересы отечественных производителей и потребителей, жизнь и здоровье человека, окружающая природная среда и другие, что само по себе не может рассматриваться как недопустимое ограничение конституционных прав и свобод и не нарушает требований Конституции РФ¹¹.

Таким образом, можно согласиться с мнением некоторых исследователей о том, что право собственности ограничено в пользу общественного интереса и требований выполнения собственником определенных социальных обязательств¹².

Примечания

¹ См.: Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002. С. 353.

² Там же. С. 375.

³ См.: Субочев В. В. Законные интересы / Под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 232.

⁴ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 30.

⁵ Крусс В. И. Теория конституционного правопользования. М., 2007. С. 338–339.

⁶ Там же. С. 349.

⁷ См.: Медушевский А. Н. Указ. соч. С. 383.

⁸ См.: Гаджиев Г. А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателя за рубежом и в Российской Федерации. М., 1995. С. 37.

⁹ См.: Медушевский А. Н. Указ. соч. С. 383–384.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Собр. законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 197.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство “Экспресс” и гражданина С. И. Тененева, а также жалобой фирмы “Y & G. RELIABLE SERVICES, INC”» от 14 мая 1999 № 8-П // Собр. законодательства РФ. 1999. № 21. Ст. 2669.

¹² См.: Медушевский А. Н. Указ. соч. С. 375.

К ВОПРОСУ О ВИНДИКАЦИОННОМ ПРАВООТНОШЕНИИ

Рассматривается юридическая природа виндикационного обязательства (истребование имущества из неправомерного владения), его структура, объект, предмет и форма выражения, а также идеологическое, юридическое и материальное содержание.

Ключевые слова: *виндикационные требования, виндикационные отношения, недееспособность, титульный владелец.*

Иски об истребовании имущества из чужого владения обладают серьезной практической ценностью, они обеспечивают восстановление владельческого статуса обладателя имущества.

В связи с нарушением обладания вещью между потерпевшим и нарушителем может возникнуть столь же конкретная правовая связь, как и в любом обязательстве. При этом римские юристы считали, что после предъявления иска материальное отношение трансформируется в процессуальное¹. В данном случае стоит уточнить, что виндикационное правоотношение с момента предъявления виндикационного притязания по существу является процессуальным явлением, а по характеру (в сущности) оно остается, хотя и негативным, протекционным по своей природе (в отличие, например, от позитивного договора), но все же материальным обязательством, поскольку связано с перемещением материальных благ, а потому к такому отношению применяются общие правила об обязательствах, если это не противоречит существу виндикации. Но при этом необходимо иметь в виду, что такое обязательство носит вещный характер (всцело зависит от сохранности вещи и наличия титула на нее у виндиканта), а также то, что после возбуждения гражданского процесса все действия сторон должны оформляться процессуальными судебными актами.

Особенность нарушения владения, связанная с возможностью неосведомленности потерпевшего и фактического владельца о личности друг друга, формирует проблему определения момента возникновения виндикационного правоотношения. Так, Н. М. Савельева, объединяя взгляды С. С. Алексеева, О. С. Иоффе, Ю. К. Толстого, Л. А. Чеговадзе и других ученых, определяет правоотношение как регулируемую правом двустороннюю связь между индивидуализированными субъектами, характеризующуюся наличием взаимных прав и обязанностей². Как правильно полагают К. И. Скловский и В. С. Нерсесянц, не может быть правоотношения с одним только правомочным субъектом³. При этом М. М. Агарков делает вывод о том, что обязательство может существовать и тогда, когда ни кредитор, ни должник психологически не осведомлены о нем⁴; О. С. Иоффе, указывая на отношения по наследованию, связанные с недееспособностью лиц, также полагает, что правоотношения могут быть и не связаны с актами психологической воли их субъектов⁵. Вряд ли можно согласиться со взглядами последних авторов, в частности, возражая доводам О. С. Иоффе, отметим, что недееспособные лица в правоотношении фактически не участвуют, они лишь приобретают права и обязанности через опекунов, однако последние совершают вполне волевые действия, поэтому подобная реализация способности лица своими действиями создавать права и обязанности для других лиц и способности лица приобретать для себя права и обязанности в результате действий других лиц (транздееспособность)⁶ порождает фикцию волевого поведения юридических участников правоотношения через реальное волевое поведение фактических

субъектов. Представляется правильным считать, что правоотношения должны пройти через сознание людей и выступить как осознанные, а следовательно, и как волевые отношения, т. е. качество конкретности правоотношения как раз и означает необходимость психологического взаимодействия его участников⁷.

Теперь рассмотрим механизм возникновения виндикационного правоотношения. Виндикационное притязание не имеет смысла без соответствующей обязанности нарушителя-владельца, как и наоборот. Согласимся с мнением О. С. Иоффе о том, что права, которые ни на что не направлены, лишены всякого смысла для их носителя и не являются поэтому правами в действительном значении этого слова⁸. Следовательно, в случае, например, хищения имущества неизвестным лицом притязание возникнет не с момента нарушения и не с момента, когда потерпевший узнал или должен был узнать о нарушении (как это некорректно закреплено п. 1 ст. 200 ГК РФ), а с момента, когда он узнал или должен был узнать о личности нарушителя, поскольку именно данный момент ознаменуется наполнением содержания субъективного права требования определенной моделью поведения конкретного обязанного лица, фигура которого появилась в правовом пространстве. Однако, если нарушитель, в свою очередь, не осведомлен о личности виндиканта, то вряд ли можно говорить о наличии у него возникшей юридической обязанности, т. к. обязанное лицо в любом правоотношении должно осознавать содержание своей обязанности и быть готовым исполнить ее, а если нарушитель не знает контрагента, он не сможет совершить волевое действие в пользу конкретного субъекта. В связи с этим отсутствие психологического взаимодействия означает и отсутствие конкретной взаимной юридической связи, а потому отсутствует и само правоотношение. В приведенных случаях виндикационное притязание возникает вне правоотношения. При этом О. С. Иоффе и Ю. К. Толстой считают, что если право будет находиться вне всякого правоотношения, тогда оно перестанет быть субъективным правом⁹. Полагаем, что такой вывод чрезмерно категоричен, хотя бы потому, что некоторые права (абсолютные) в принципе существуют вне правоотношения¹⁰, понимаемого именно как юридическое взаимодействие субъектов, поскольку, например, для реализации права собственности управомоченному лицу нет необходимости обращаться к другим лицам, а достаточно лишь совершить собственные действия, представляющие собой юридическое по природе, но фактическое по характеру поведение правообладателя в отношении вещи. В свою очередь, обязательственное виндикационное право требования, как было показано ранее, может возникнуть только вне правоотношения (если же признать, что право не возникает, то действия потерпевшего по предъявлению иска к неосведомленному о личности истца ответчику пришлось бы признать эфемерным неправомерным поведением). Однако реализация подобного рода субъективных прав возможна только за счет действий обязанного лица, а значит, удовлетворение интересов виндиканта возможно только в рамках виндикационного обязательства.

Далее рассмотрим особенности структуры виндикационного правоотношения (субъекты, объект и содержание).

Надлежащим обладателем права на истребование имущества (ст. 301, 305 ГК РФ) является утративший владение носитель титула на это имущество, т. е. законный владелец. К юридическому основанию виндикации цивилисты относят: право владения, которое легитимирует и собственника, и арендатора, и хранителя, и т. д. (Ю. К. Толстой, М. В. Самойлова, В. А. Тархов, В. А. Рыбаков); у собственника — право собственности, у всех иных титульных владельцев — право владения (А. Н. Арзамасцев); право, в силу которого истец обладает правомочием владения — право собственности, право

нанимателя, право хранителя и т. д., а не само правомочие владения (А. В. Венедиктов, Д. М. Генкин, А. П. Сергеев)¹¹. Думается, более практичной является последняя позиция, поскольку, несмотря на то, что право владения присуще любому законному владельцу, все же установлено оно может быть только исходя из конкретного титула. Еще на страницах советской цивилистической литературы разгорелись диспуты относительно природы иска титульного владельца-несобственника. Одни авторы предлагали «виндикационный иск» заменить «иском об истребовании имущества из чужого незаконного владения», который применим к любому титульному владельцу (А. В. Венедиктов); другие называли требования по ст. 305 ГК РФ «специальными исками вещно-правового типа» (Б. Б. Черепахин). Некоторые исследователи считали, что иски по ст. 305 ГК РФ нельзя именовать виндикационными, т. к. они могут быть предъявлены и к собственнику (Е. Ю. Бычкова). Предлагалось также нормативно закрепить за титульным владельцем «владельческий иск», а за собственников — виндикационный иск (И. В. Блохина)¹². На наш взгляд, причина проблемы кроется в том, что виндикационный иск как иск собственника применялся только в римском частном праве, где иные обладатели вещи считались держателями и не могли защищаться самостоятельно¹³. Сегодня любой законный обладатель имущества уполномочен на защиту, поэтому активная легитимация на виндикацию должна охватывать любого титульного владельца. Поскольку собственник не оказывается ответчиком по виндикации и не имеет возможности сослаться на свой титул, правило о защите против собственника необходимо изъять из статьи 305 ГК РФ и взамен принять новую норму, формулирующую посессорную защиту владения независимо от наличия титула на стороне истца и ответчика. В связи с этим мы полностью согласны с позицией Ю. К. Толстого, который отказывается от традиционного представления о виндикационном иске как об иске собственника и считает, что «виндикация — это иск обладателя абсолютного вещного права (права на владение имуществом) к незаконному владельцу о возврате вещи в натуре»¹⁴.

Дискуссионным остается вопрос о законности и титульности фактического обладания имуществом со стороны давностного владельца, т. е. узукапента (ст. 234 ГК РФ).

Некоторые авторы полагают, что владение по давности незаконно, так как в его основе нет права (С. В. Моргунов), оно представляет собой незащищенное от виндикации пассивное держание (К. И. Скловский)¹⁵. Применительно к удержанию ретентора (ст. 359 ГК РФ) В. В. Витрянский и С. В. Сарбаш указывают на то, что нельзя говорить о незаконности владения лица, коль скоро такое владение вещью разрешено законом¹⁶. Последние доводы вполне можно распространить и на узукапию. Так, А. В. Коновалов, Т. Ю. Астапова, Л. В. Щенникова отмечают, что давностное владение является беститульным, но все же суррогатом законного владения¹⁷, что дает повод для размышления о соотношении законности и титульности владения, т. е. необходимо определиться, может ли законное владение быть беститульным. В. М. Хвостов, И. Б. Новицкий, В. Ф. Маслов, Т. Н. Сафронова под титулом понимают способ приобретения¹⁸. Если считать, что титул владения определяется только способом приобретения, то, безусловно, узукапент должен признаваться беститульным, поскольку узукапия всегда имеется там, где существует изъясн в способе приобретения. Однако, думается, основание (титул) владения представляет собой более многогранное явление и включает в себя фактический титул (способ завладения), юридический титул (право владения) и волевой титул (намерение обладать). Бесспорно, узукапия основана на порочном факте завладения, и с точки зрения правопорядка давностное владение должно быть признано незаконным. С другой стороны, несмотря на наличие факта нарушения, законодатель допускает само давностное владение как позитивное

явление в целях обеспечения стабильности гражданского оборота. Однако одно и то же правовое явление не может быть признано и законным, и незаконным. Узукапия по своему характеру обоснована объективным правом, а значит, имеет титул, т. к. закон, дозволяя узукапию, тем самым наделяет владельца правом давностного владения. Но при этом, учитывая беститульную природу узукапии (исходя из оснований возникновения), вполне можно поддержать научный взгляд В. В. Шаговой на узукапиента как на квазититульного владельца¹⁹, что дает основание признать возможность давностного владельца выступать как в роли обладателя виндикационного притязания, так и занимать положение ответчика по виндикации в случае предъявления к нему иска со стороны обладателя «лучшего права на вещь». Также титул узукапии можно вполне квалифицировать через выработанную М. М. Агарковым категорию «секундарного права»²⁰, поскольку правовой статус узукапиента занимает промежуточное положение между правоспособностью стать собственником и субъективным правом собственности.

Что касается обязанного лица в виндикационном правоотношении, то им может быть как незаконный владелец (похититель вещи), так и квазизаконный владелец (узукапиент), которые должны владеть имуществом помимо воли виндиканта, и такое владение не должно быть производным, в частности, не должно быть возникшим как договорное²¹.

Следующим предметом научного анализа будет такой элемент правоотношения, как объект. В. И. Сенчищев объектом правоотношения именуется «правовой режим»; Ю. К. Толстой — общественные отношения; В. А. Лапач — сознание обязанного лица (юридический объект), на которое воздействует нормативно-правовая энергия, и внешний (материальный) объект, в отношении которого обязанное лицо совершает действия; Н. Г. Александров — волевое поведение людей; С. С. Алексеев — материальные и нематериальные блага²². Указанные взгляды подлежат критическому осмыслению. Стоит отметить, что правовой режим — это нормативно установленные правила, определяющие особое сочетание дозволений, обязываний и запретов²³, т. е. это содержание нормы права, которое является формой правоотношения, а не его объектом. По своему существу правоотношение — это и есть конкретное общественное отношение, обличенное в нормативно-юридическую форму, а потому более правильно в качестве объекта указывать не общественные отношения, а действия субъекта, являющиеся элементом структуры общественного отношения. Что касается сознания, то оно является категорией идеологической, и к тому же оно обратной реакции на правовое воздействие не проявляет, а является лишь катализатором поведения обязанного лица, но никак не юридическим объектом. Рассматривать в качестве объекта волевое поведение людей тоже неуместно, поскольку поведение всех людей является объектом нормы права, устанавливающей модель поведения как управомоченных, так и обязанных лиц, а в правоотношении, как правильно отмечает О. С. Иоффе, под воздействием субъективного права требования находится только поведение обязанного лица²⁴, которое только и способно реагировать на правовое воздействие посредством его соответствия правовой модели, заключенной в содержании требования, а потому и представляет собой полноценный юридический объект правоотношения. Поведение же правообладателя является не объектом воздействия субъективного права, а способом реализации последнего. Также нельзя согласиться с теми авторами, которые позиционируют в качестве объекта правоотношения материальные и нематериальные блага. Правильно замечает М. Б. Братусь, что в действительности имеет место фикция, когда вещь обозначают объектом правоотношения, подразумевая при этом возможности правового регулирования поведения людей

в отношении вещи²⁵. Однако даже О. С. Иоффе, утверждая сначала, что вещи могут подвергаться только физическому воздействию, а не правовому, в более поздних работах уже выделяет три уровня в объекте правоотношения: юридический объект — поведение обязанного лица, материальный объект — вещи, идеологический объект — воля субъекта отношения²⁶. Следует признать, что в научной литературе такие разные сущности, как «предмет» и «объект», называют или единым понятием (поведение — общий объект; а вещи, которые, в сущности, являются предметом, именуют внешним объектом поведения) (Н. Г. Александров), или специальным объектом (Ю. К. Толстой), либо объектом объекта (В. В. Ровный), или они определяются друг через друга (Р. О. Халфина, С. С. Алексеев: «объекты — это предметы материального мира, на которые направлены субъективные права и обязанности»), или вообще вещи признаются основным объектом права, который к тому же является даже не элементом гражданского правоотношения, а лишь одной из возможных его предпосылок (М. М. Агарков)²⁷. В связи с этим необходимо вместо категории «объект» внести в структуру модели правоотношения единый элемент, который бы смог объединить в себе и юридические, и фактические, и идеологические свойства. Л. В. Санникова предлагает использовать понятие «благо»²⁸. Под «благом» будем понимать некий позитивный структурный элемент, который обеспечивает возникновение и реализацию правоотношения и создает условие для удовлетворения интереса правообладателя. В результате можно предложить наряду с субъектами и содержанием третий элемент правоотношения — «благо» и вполне согласиться с разработанным О. С. Иоффе трехуровневым подходом к анализу структуры правоотношения. Таким образом, в виндикационном обязательстве у нас будет вырисовываться следующая картина: «идеологическое благо» — это то, что подвергается первичному правовому воздействию, а также позволяет обязанному лицу осознать это воздействие и руководить своим поведением для достижения цели правоотношения (т. е. сознание, воля обязанного лица), «юридическое благо (объект)» — это то, что способно непосредственно реагировать на правовое воздействие (поведение обязанного лица), «материальное благо (предмет)» — это то, на что направлено поведение обязанного лица в целях реализации права требования виндиканта (индивидуально-определенная вещь, т. е. либо уникальная, либо, как замечают некоторые цивилисты²⁹, определяемая родовыми признаками, но идентифицируемая вещь).

Теперь перейдем к рассмотрению содержания виндикационного правоотношения, а также его формы.

О. С. Иоффе считает, что правоотношение представляет собой форму, в которую облекается урегулированное правом общественное отношение, составляющее материальное содержание правоотношения; при этом идеологическим содержанием является воля господствующего класса, выраженная в нормах права; юридическим содержанием — субъективные права и обязанности³⁰. Воспринимая трехуровневую методiku О. С. Иоффе, правда, с некоторыми более адекватными современной действительности теоретическими выкладками, можно определить форму и содержание виндикации следующим образом: виндикационное правоотношение — это не форма общественного отношения, а само по себе конкретное общественное отношение по возврату имущества, облеченное в нормативно-юридическую форму, составляющую абстрактное содержание нормы права, посвященной правилам виндикации; «идеологическое содержание» виндикации — это воля законодателя, устанавливающая нормативную модель виндикации; «юридическое содержание» виндикации — право требования виндиканта и юридическая обязанность фактического владельца вернуть имущество; «материальное содержание»

виндикации — это фактическое поведение виндиканта и обязанного лица в реальной действительности, т. е. динамическая сторона виндикационного правоотношения.

Таким образом, исходя из всего вышесказанного, можно дать определение виндикационного притязания — это активная легитимация обладателя «лучшего» правомочия владения на возврат принадлежащей ему индивидуально-определенной вещи, которая выбыла из его обладания и находится в натуре в непроизводном от титула виндиканта, чужом, как запрещенном, так и допускаемом законом владении приобретателя, осуществляющего фактическое господство над спорной вещью помимо воли правообладателя.

Примечания

- ¹ См.: *Покровский И. А.* История римского права. СПб., 1998. С. 157.
- ² См.: *Савельева Н. М.* Правовое положение ребенка в Российской Федерации: гражданско-правовой и семейно-правовой аспекты. Самара, 2006. С. 75–76.
- ³ См.: *Скловский К. И.* Собственность в гражданском праве. М., 1999. С. 57; *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства. М., 1999. С. 516–517.
- ⁴ См.: *Агарков М. М.* Обязательство по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 144.
- ⁵ См.: *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М., 2000. С. 113.
- ⁶ См.: *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 37.
- ⁷ См.: *Генкин Д. М.* Право собственности в СССР. М., 1961. С. 34–36; *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 28, 29, 31.
- ⁸ См.: *Иоффе О. С.* Указ. соч. С. 23.
- ⁹ См.: *Иоффе О. С.* Указ. соч.; *Толстой Ю. К.* Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР. Л., 1955. С. 160–162.
- ¹⁰ См.: *Генкин Д. М.* Указ. соч. С. 34.
- ¹¹ См.: *Толстой Ю. К.* Указ. соч. С. 100–101; *Самойлова М. В.* Понятие, осуществление и защита права личной собственности. Калинин, 1978. С. 61; *Тархов В. А., Рыбаков В. А.* Собственность и право собственности. Уфа, 2001. С. 193; *Арзамасцев А. Н.* Охрана социалистической собственности по советскому гражданскому праву. Л., 1956. С. 38; *Венедиктов А. В.* Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР. М.-Л., 1954. С. 110; *Генкин Д. М.* Указ. соч. С. 89; *Сергеев А. П.* Вопросы истребования имущества из чужого незаконного владения // Проблемы гражданского права. Л., 1987. С. 105.
- ¹² См.: *Венедиктов А. В.* Указ. соч. С. 107, 109; *Черепяхин Б. Б.* Виндикационные иски в советском праве // Труды по гражданскому праву. М., 2001. С. 176; См.: *Бычкова Е. Ю.* Истребование имущества из чужого незаконного владения в гражданском законодательстве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 39–40; *Блохина И. В.* Истребование имущества из чужого незаконного владения (виндикация): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7.
- ¹³ См.: *Хвостов В. М.* Система римского права. М., 1996. С. 277.
- ¹⁴ Цит. по: *Венедиктов А. В.* Указ. соч. С. 110.
- ¹⁵ См.: *Моргунов С. В.* Исковая давность в правилах о виндикации // Вестн. Высш. Арбитраж. Суда РФ. 2005. № 4. С. 141; *Скловский К. И.* Указ. соч. С. 295.
- ¹⁶ См.: *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. М., 1997. С. 445; *Сарбаи С. В.* Право удержания как способ обеспечения исполнения обязательств. М., 1998. С. 147–148.
- ¹⁷ См.: *Потапенко Е. Л.* Право собственности добросовестного приобретателя на недвижимое имущество: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 58; *Астапова Т. Ю.* Владение как институт гражданского права России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 70; *Щенникова Л. В.* Институт приобретательной давности в России (законодательная конструкция и проблемы правоприменения) // Законодательство. 1999. № 10. С. 23.

- ¹⁸ См.: *Хвостов В. М.* Указ. соч. С. 255; Римское частное право: Учеб. / Под ред. *И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского.* М., 1994. С. 194; *Маслов В. Ф.* Осуществление и защита права личной собственности в СССР. М., 1961. С. 191; *Сафронова Т. Н.* Проблемы владения в гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 208.
- ¹⁹ См.: *Шагова В. В.* Титульное владение по российскому гражданскому праву: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 159.
- ²⁰ См.: *Агарков М. М.* Указ. соч. С. 70–73.
- ²¹ См.: Пункт 23 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» от 25 февраля 1998 г. № 8 // Вестн. Высш. Арбитраж. Суда РФ. 1998. № 10.
- ²² См.: *Сенчищев В. И.* Объект гражданского правоотношения // Актуальные проблемы гражданского права / Под ред. *М. И. Брагинского.* М., 1998. С. 139; *Толстой Ю. К.* К теории правоотношения. Л., 1959. С. 65; *Ланач В. А.* Система объектов гражданских прав. СПб., 2002. С. 107; *Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 116; *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2-х т. М., 1982. Т. II. С. 156.
- ²³ См. напр.: *Новоселова А. А.* Вещные правоотношения: содержание и развитие: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С. 7.
- ²⁴ См.: *Иоффе О. С.* Указ. соч.
- ²⁵ См.: *Братусь М. Б.* Вещно-правовые способы защиты права собственности и владения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 95–96.
- ²⁶ См.: *Иоффе О. С.* Указ. соч.
- ²⁷ См.: *Александров Н. Г.* Указ. соч. С. 117; *Толстой Ю. К.* К теории правоотношения. Л., 1959. С. 65; *Ровный В. В.* Проблемы объекта в гражданском праве. Иркутск, 1998. С. 88; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 214; *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 154; *Агарков М. М.* Указ. соч. С. 22–23.
- ²⁸ См.: *Санникова Л. В.* Об объекте обязательственного правоотношения // Государство и право. 2004. № 10. С. 60.
- ²⁹ См.: *Черепашин Б. Б.* Указ. соч. С. 177; *Агарков М. М.* Указ. соч. С. 156–157; *Генкин Д. М.* Указ. соч. С. 183.
- ³⁰ См.: *Иоффе О. С.* Указ. соч.

С. А. Бурмистрова

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ВВОДУ В ЭКСПЛУАТАЦИЮ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Рассматривается один из наиболее острых вопросов современного жилищного и гражданского законодательства — ввод в эксплуатацию жилых комплексов. Приводится анализ действующих норм не только в рамках отдельных регионов, но и всей страны в целом.

Ключевые слова: *объект капитального строительства, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.*

Завершение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства требует получения разрешения на его ввод в эксплуатацию, которое представляет собой документ, удостоверяющий выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта данного объекта в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, а также соответствие построенного, реконструированного,

отремонтированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации.

Статья 55 Градостроительного кодекса РФ¹ (далее — ГрК РФ) предусматривает качественно иной порядок ввода объекта в эксплуатацию в отличие от порядка, предусмотренного Градостроительным кодексом РФ 1998 г.² и принятыми на его основе нормативными правовыми актами. Прежде всего, исключается порядок приемки объектов государственными приемочными комиссиями. Кроме того, предусматривается единый порядок ввода объекта в эксплуатацию независимо от особенностей отдельных видов объектов.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию выдается тем же специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, которым было выдано разрешение на строительство. Поскольку в общем объеме выдаваемых разрешений на строительство доля разрешений, выдаваемых органами местного самоуправления, составляет большинство, органы местного самоуправления обладают широкими полномочиями и в сфере выдачи разрешений на ввод объектов в эксплуатацию.

Статья 55 ГрК РФ устанавливает перечень документов, представляемых для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, в него входят: правоустанавливающие документы на земельный участок; градостроительный план земельного участка; разрешение на строительство; акт приемки объекта капитального строительства; документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта требованиям технических регламентов, проектной документации, техническим условиям; схема, отображающая расположение построенного, реконструированного, отремонтированного объекта, расположение сетей инженерно-технического обеспечения и планировочную организацию земельного участка; заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации. Указанный перечень не носит исчерпывающего характера, он может быть расширен Правительством РФ в целях получения в полном объеме сведений, необходимых для постановки объекта капитального строительства на государственный учет.

Наибольшее затруднение среди строителей вызывает акт приемки объекта капитального строительства³.

Орган, выдавший разрешение на строительство, в течение десяти дней со дня поступления заявления о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию обязан обеспечить проверку наличия и правильности оформления представленных документов, осмотр объекта капитального строительства и принять решение о выдаче заявителю разрешения на ввод объекта в эксплуатацию или об отказе в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа. В случае, если при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объекта капитального строительства осуществляется государственный строительный надзор, осмотр такого объекта органом, выдавшим разрешение на строительство, не проводится.

Форма разрешения на ввод объекта в эксплуатацию утверждена постановлением Правительства РФ от 24 ноября 2005 г. № 698 «О форме разрешения на строительство и форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию»⁴.

В юридической литературе подчеркивается, что установление в законодательстве нового порядка ввода объекта в эксплуатацию обусловлено необходимостью четко разделить компетенцию органов власти. Так, органы местного самоуправления, выдающие

разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, должны проверять его соответствие проектной документации, требованиям разрешения на строительство и градостроительного плана земельного участка. Соответствие же построенного, реконструированного, отремонтированного объекта техническим регламентам, его оценка с точки зрения надежности и безопасности — предмет деятельности специально уполномоченных органов (прежде всего, органов государственного строительного надзора)⁵.

Основаниями для принятия решения об отказе в выдаче разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию являются: отсутствие документов, представление которых для получения на ввод объекта в эксплуатацию обязательно; его несоответствие требованиям градостроительного плана земельного участка либо требованиям, установленным в разрешении на строительство; несоответствие параметров построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства проектной документации (данное основание не применяется в отношении объектов индивидуального жилищного строительства).

Вопрос о необходимости проверки соответствия построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям разрешения на строительство является одним из наиболее дискуссионных⁶. Как известно, в соответствии со ст. 222 ГрРФ строительство объектов недвижимости без разрешения, если такое разрешение необходимо, влечет признание построенного, реконструированного, отремонтированного объекта самовольной постройкой.

Согласно распространенному мнению⁷, которого придерживается также И. Плотникова, при отсутствии разрешения на строительство здание, строение, сооружение не должно вводиться в эксплуатацию. Данное требование предлагается четко отразить в законодательстве (например, градостроительном). Кроме того, предлагается внести изменения в ст. 25 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁸, устанавливающие необходимость предоставления разрешения на строительство наряду с разрешением на ввод объекта в эксплуатацию как основание возникновения прав на объект строительства⁹. Эти же изменения необходимо будет внести и в ч. 10 ст. 55 ГрК РФ, которая определяет положение о том, что разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки на государственный учет построенного объекта капитального строительства, а также в документы государственного учета реконструированного объекта капитального строительства.

Наряду с приведенной позицией по усилению государственного контроля в области строительной деятельности, в научной литературе получает развитие подход, отстаивающий необходимость расширения свободы застройщика, облегчения бремени чрезмерного правового регулирования. В частности, С. В. Малета предлагает внести в ГрК РФ норму, предоставляющую органам местного самоуправления право выдавать разрешение на ввод в эксплуатацию реконструированных объектов капитального строительства, если предварительное разрешение на реконструкцию не было оформлено, но реконструированный объект не нарушает действующих градостроительных норм и правил, независимо от срока, который истек с момента реконструкции. При этом утверждается, что в подавляющем большинстве случаев споры о признании права собственности на самовольно реконструированные объекты носят чисто формальный характер и сводятся к рассмотрению судом документов, подтверждающих соответствие реконструированного объекта действующим градостроительным и строительным нормам и правилам, в то время как формальные ответчики — органы местного самоуправления — признают

исковые требования в полном объеме и просят рассмотреть дело без их участия. Поэтому данное законодательное решение позволило бы разгрузить судебные органы от несвойственной им работы¹⁰. Сходную точку зрения высказывает и Л. И. Савенко¹¹.

Примиришь указанные диаметрально противоположные точки зрения можно на основе исследования последних изменений правового регулирования строительной деятельности. Эти изменения носят двойственный характер. С одной стороны, принимаются законодательные меры по облегчению прохождения застройщиком процедуры оформления необходимых разрешений, предшествующих началу работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов. С другой стороны, указанные меры не должны приводить к неконтролируемой застройке территорий, нарушению требований градостроительной документации, экологических, строительных, технических и иных специальных норм и правил. Соблюдение застройщиками таких специальных требований обеспечивается проведением государственной экспертизы проектной документации до начала строительства, а также государственным строительным надзором в процессе производства работ. Соответственно, документами, подтверждающими соблюдение требований, являются положительное заключение государственной экспертизы проектной документации и заключение органа государственного строительного надзора о соответствии объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

В зависимости от степени государственного вмешательства в деятельность застройщика по строительству, реконструкции, капитальному ремонту все объекты капитального строительства необходимо подразделить на две группы. Первую составляют объекты, в силу особой социальной значимости которых при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте государство в лице органов государственной экспертизы проектной документации и государственного строительного надзора берет на себя функцию обеспечения безопасности окружающей среды, жизни и здоровья человека. Круг таких объектов составляют объекты, в отношении проектной документации которых является обязательным проведение государственной экспертизы проектной документации (ст. 49 ГрК РФ), а также осуществление государственного строительного надзора (ст. 54 ГрК РФ).

Вторую группу составляют объекты, за обеспечение безопасности которых для жизни, здоровья человека, окружающей среды несет ответственность застройщик. К ним относятся объекты, для строительства, реконструкции, капитального ремонта которых не требуется получения разрешения на строительство, а также объекты индивидуального жилищного строительства, для которых не требуется подготовки проектной документации, но согласно ст. 51 ГрК РФ необходимо разрешение на строительство.

По нашему мнению, содержание деятельности органов местного самоуправления существенно различается на стадии ввода в эксплуатацию указанных групп объектов.

Для объектов первой группы чрезвычайно важное значение имеет выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта в соответствии с разрешением на строительство, соответствие объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации. Причем орган местного самоуправления, выдавший разрешение на строительство указанных объектов, не может принять решение о вводе в эксплуатацию указанных объектов без заключения органа государственного строительного надзора о соответствии объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

Из числа объектов второй обозначенной нами группы разрешения на ввод в эксплуатацию требуют только объекты индивидуального жилищного строительства, поскольку

только для них необходимо получение разрешения на строительство (ст. 51, 56 ГрК РФ, это положение следует также из норм Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Для объектов индивидуального жилищного строительства не требуется проведения государственного строительного надзора. Следовательно, при выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию объектов индивидуального жилищного строительства орган местного самоуправления оценивает строительство объекта в соответствии с разрешением на строительство, а также проверяет соответствие объекта градостроительному плану земельного участка. При этом принципиальное значение имеет соответствие указанного объекта именно градостроительному плану земельного участка, а не разрешению на строительство. Этот вывод подтверждают последние изменения федерального законодательства, направленные на расширение свободы граждан — законных обладателей земельных участков — видоизменять принадлежащие им объекты индивидуального жилищного строительства.

Так, Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества», вступившим в силу 1 сентября 2006 г.¹², в ст. 222 ГрК РФ были внесены изменения, впервые предусматривающие возможность приобретения права собственности на самовольную постройку, осуществленную лицом без соответствующих разрешений, во внесудебном порядке. При этом введен следующий принцип: право собственности на такую постройку может быть признано только за законным правообладателем земельного участка.

Существенные изменения были внесены и в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Он был дополнен ст. 25.3, определяющей, что документами, подтверждающими факт создания объекта индивидуального жилищного строительства и содержащими его описание, являются технический паспорт такого объекта и разрешение органа местного самоуправления на его ввод в эксплуатацию. В случае, если объект индивидуального жилищного строительства является объектом незавершенного строительства, требуется разрешение на строительство. До 1 января 2010 года технический паспорт объекта индивидуального жилищного строительства является единственным документом, подтверждающим факт создания такого объекта на указанном земельном участке и содержащим его описание. Истребование у заявителя дополнительных документов для государственной регистрации права собственности гражданина на указанный объект недвижимого имущества не допускается.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»¹³ до 1 января 2010 г. не требуется получения разрешения на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, а также представление данного разрешения для осуществления технического учета (инвентаризации) такого объекта, в том числе для оформления и выдачи его технического паспорта.

Таким образом, все построенные, реконструированные, отремонтированные без разрешений на строительство законными обладателями земельных участков объекты индивидуального жилищного строительства как до введения в действие указанных изменений, так и после, но не позже 1 января 2010 года, могут быть поставлены на технический учет в заявительном порядке. На основании технического паспорта объекта и правоустанавливающих документов на земельный участок осуществляется регистрация права собственности на объект индивидуального жилищного строительства.

С 1 января 2010 г. документами, подтверждающими факт создания объекта индивидуального жилищного строительства, будут являться технический паспорт такого объекта и разрешение органа местного самоуправления на его ввод в эксплуатацию. Поскольку принципиальное значение при вводе в эксплуатацию объектов индивидуального жилищного строительства имеет соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта градостроительному плану земельного участка, а оценка такого соответствия входит в компетенцию органов местного самоуправления, считаем целесообразным с 1 января 2010 г. предоставить органам местного самоуправления полномочие выдавать разрешение на ввод в эксплуатацию объектов индивидуального жилищного строительства, строительство, реконструкция, капитальный ремонт которых осуществлены в полном объеме без разрешения на строительство.

Предоставление органу местного самоуправления полномочия выдавать разрешения на ввод в эксплуатацию возведенных, реконструированных, отремонтированных индивидуальных жилых домов позволило бы оценивать соответствие таких объектов установленным в градостроительном плане земельного участка требованиям в процессе приемки объектов индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию. При этом необходимость обращения в суд возникла бы только в одном случае: если бы орган местного самоуправления пришел к выводу о несоответствии объекта индивидуального жилищного строительства установленным требованиям и настаивал на приведении его в прежнее состояние, а собственник объекта требовал бы оставить его в измененном состоянии.

При этом мы считаем обоснованным положение Федерального закона о том, что документами, подтверждающими после 1 января 2010 года факт создания объектов индивидуального жилищного строительства, являющихся объектами незавершенного строительства, должны быть технический паспорт и разрешение на строительство. Отсутствие возможности зарегистрировать во внесудебном порядке право собственности на объект индивидуального жилищного строительства, являющийся объектом незавершенного строительства, и, соответственно, распоряжаться им, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт такого объекта начаты без разрешения на строительство, должно будет предостеречь граждан от пренебрежительного отношения к требованию ст. 51 ГрК РФ о получении разрешения на строительство до начала работ.

Таким образом, индивидуальные жилые дома являются первыми объектами капитального строительства, в отношении которых, несмотря на их высокую значимость для жизни, здоровья, безопасности граждан, законодателем реализован подход усиления частно-правовых начал в регулировании строительства, реконструкции, капитального ремонта, выражающийся в отсутствии необходимости подготовки и согласования проектной документации, проведения государственного строительного надзора. Внесенное автором предложение о введении в эксплуатацию объектов во внесудебном порядке распространяется только на объекты индивидуального жилищного строительства, построенные, реконструированные, отремонтированные без разрешения на строительство, поскольку законодательные меры, расширяющие свободу застройщика, должны вводиться осторожно, с учетом положительных и отрицательных результатов практики их осуществления. Предложения автора не идут вразрез с проводимыми в Российской Федерации реформами в области местного самоуправления и градостроительной деятельности. Полагаем, что в дальнейшем органам местного самоуправления может быть предоставлено полномочие выдавать разрешение на ввод в эксплуатацию также иных объектов капитального строительства, выдача разрешений на ввод в эксплуатацию которых отнесена к ведению органов местного самоуправления, в том числе построенных,

реконструированных, отремонтированных без разрешения на строительство при условии представления застройщиком документов, подтверждающих соответствие объекта требованиям технических регламентов, санитарным, экологическим и иным специальным требованиям, техническим условиям.

Примечания

- ¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. // Рос. газ. 2004. 30 дек.
- ² Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. // Собр. законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.
- ³ См., напр.: Комментарий к Градостроительному кодексу РФ // Строительство и право. 2005. № 12. С. 48; *Кривяков Ю.* Парламентские слушания о проекте Градостроительного кодекса Российской Федерации // Городское управление. 2004. № 11. С. 34; Проблема безопасности возводимых объектов и сооружений // Городское управление. 2004. № 11. С. 9; *Бандорин Л.* Заложен фундамент градостроительства // Строительство и право. 2005. № 10. С. 54.
- ⁴ См. также: Приказ Министерства регионального развития РФ «Об утверждении Инструкции о порядке заполнения формы разрешения на ввод объекта в эксплуатацию» от 19 октября 2006 г. № 121 // Бюл. норматив. правовых актов федерал. органов исполн. власти. 2006. № 48.
- ⁵ См.: Комментарий к Градостроительному кодексу РФ. С. 48; *Бандорин Л.* Указ. соч. С. 54.
- ⁶ См.: *Ершов Ю.* Проблемы статуса самовольных построек // Юрист. 2006. № 11. С. 12; *Киминчижи Е. Н.* Запутанное регулирование самовольных построек // Рос. юстиция. 2007. № 2. С. 37.
- ⁷ См., напр.: *Толчеев Н.* Признание судом права собственности на самовольную постройку // Рос. юстиция. 2003. № 5. С. 46; *Головнина Е. Н.* Самовольная постройка // Экон. правосудие на Дал. Востоке России. 2006. № 4. С. 9.
- ⁸ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
- ⁹ См.: *Плотникова И.* Новая постройка: самовольная или нет? // Строительство и право. 2005. № 1. С. 41.
- ¹⁰ См.: *Малета С. В.* Последствия самовольной реконструкции объектов недвижимости // Строительство и право. 2005. № 10. С. 78.
- ¹¹ См.: *Савенко Л. И.* Самовольная постройка. Проблемы правоприменительной практики // Вестн. Федерал. арбитраж. суда Сев.-Кавказ. округа. 2005. № 5. С. 17.
- ¹² Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.
- ¹³ Российская газета. 2004. 30 дек.

В. В. Захаров

РЕФОРМИРОВАНИЕ СПОСОБОВ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Рассматриваются вопросы сущностной характеристики такого института гражданского процессуального права, как принудительное исполнение требований. Данное понятие представлено в рамках его исторического развития.

Ключевые слова: *кредитор, взыскание с кредитора, удовлетворение претензий кредиторов.*

Эффективность исполнительного производства не в последнюю очередь зависит от способов принудительного исполнения. Их исследование приобретает актуальность в связи с реформированием механизма исполнения юрисдикционных актов в России.

В частности, с принятием в 2007 г. новой редакции Федерального закона «Об исполнительном производстве»¹ расширяется номенклатура мер принудительного исполнения. Реализация настоящего Закона требует научного осмысления новелл, что невозможно без привлечения исторического опыта. Такое исследование необходимо для восстановления правового континуитета и дальнейшего поступательного развития общества.

Становление института способов исполнения совпадает с процессом формирования государственности. В догосударственный период разрешение конфликтов носило преимущественно примирительно-посреднический характер. Исполнение решений протосудебных органов не обеспечивалось какой-либо принудительной силой, оно также не становилось правилом или обычаем на будущее для подобных конфликтных ситуаций². В то время кредитор осуществлял свои претензии личными силами и средствами, причем сначала даже без какого бы то ни было предварительного разбора и подтверждения правильности самой претензии.

С развитием государственных институтов и становлением суда ситуация изменилась. Решения суда в обществе, в котором уже произошло формирование государства, приобрели властный характер. Это выражалось в том, что, во-первых, решения судебных органов становились обязательными для сторон конфликта и иных лиц. Во-вторых, их исполнение обеспечивалось силой государства, в том числе и специально предназначенными для этого органами. Как верно подметил философ В. Соловьев, по мере своего укрепления государство, чтобы оправдать свои требования, предъявляемые частным лицам (например, налоги), должно взять их интересы под свою действительную защиту; чтобы решительно упразднить частное право кровной мести, государство должно превратить его в публичное, т. е. принять на себя его исполнение³.

Институционализация исполнительного производства шла по двум основным направлениям. Первым стало формирование органов принудительного исполнения, которые постепенно сосредоточили в своих руках принятие мер по осуществлению требования истца к ответчику, признанного судом правомерным. Вторым направлением можно считать определение мер принудительного исполнения.

История человечества знает два главных способа удовлетворения кредитора: обращение взыскания на личность должника или на его имущество. В истории права первоначально взыскание носило отпечаток мщения и потому обращалось на личность должника. Но по мере общественного развития потребовалось приспособить исполнительные меры к хозяйственным реалиям. Дело в том, что личные взыскания не всегда давали нужный экономический эффект, т. е. не всегда компенсировали убытки или ущерб. Последнего в полной мере удавалось достичь при обращении взыскания на имущество должника с тем, чтобы «доставить истцу тот экономический результат, на который направлено было его требование, или, по крайней мере, экономический эквивалент этого требования»⁴.

В русском праве способы принудительного исполнения долгое время сохраняли характер личной мести. Они были направлены преимущественно против личности должника, понуждая его исполнить судебное решение. Экономический эффект достигался непосредственно лишь при продаже должника в рабство или при принудительной отработке долга. Вследствие этого исполнительное производство отличалось суровостью и жестокостью. Должника, к примеру, доставляли на правож — особое место недалеко от суда, где его били дубинками по голням и икрам ног. Если после года нахождения на правже виновник не уплачивал либо не мог уплатить требуемую сумму, то он должен был продать свою жену и детей в течение года или сразу же, чтобы собрать необходимую сумму для уплаты долга.

Тем не менее по мере укрепления института частной собственности, развития деловой активности и хозяйственного оборота происходило ограничение личной и расширение имущественной ответственности должников. Эта тенденция стала очевидной со времени принятия Соборного Уложения 1649 г., но указанный процесс шел очень сложно. Петр I уничтожил самые неэффективные личные способы взыскания (правеж, выдача головой) и ввел правило о соразмерном удовлетворении кредиторов. Однако при этом появились новые принудительные меры личного характера в виде тюремного заключения, работ на галерах и т. п. Впоследствии в законодательстве появились такие меры, как обращение взыскания на имущество, наложение запрещения на недвижимое имущество, арест движимого имущества, «вычет долгов из жалования, пенсионов и аренд». Только в начале XIX в. вместо уголовной ответственности за долги появилось личное задержание. Все эти меры, довольно разнородные по своей сути, были включены в Свод законов Российской империи, где имелаась специальная часть «О взысканиях гражданских»⁵.

Особенностью русского права можно считать длительное сохранение мер принудительного исполнения судебного решения, свойственных традиционному типу общества. Данное обстоятельство объясняется разными причинами. Начнем с экономической. Невысокий уровень развития рыночных отношений сдерживал распространение имущественной ответственности. Высокая рискованность ведения деловых операций, экстенсивный характер земледелия и в целом низкий уровень жизни населения не позволяли кредиторам надеяться на возможность удовлетворения своих претензий за счет имущества должника.

Это усугублялось специфическими отношениями собственности, сложившимися в российском обществе. Дело в том, что в России долгое время существовала родовая или семейная связанность имущества. Наблюдалось фактическое сосредоточение в одном земельном собственнике множества земельных пользователей, коллективно эксплуатирующих объект собственности. Кроме того, обладание собственностью зависело от службы, в силу чего исключительно имущественное взыскание было бесполезно. Вплоть до XVIII в. понятие «частная собственность» применялось в основном лишь к земельным наделам. Знакомая нам в соответствии с современным законодательством категория «собственник» была заменена понятием «вотчинник», а впоследствии «помещик». Вышеизложенное позволяет предположить, что, исходя из исторических и религиозно-нравственных предпосылок, наиболее естественным для русского народа все же является отношение к собственности как к коллективному явлению⁶.

Такое отношение к собственности в совокупности с рискованностью хозяйствования сыграли немалую роль в выработке в русском человеке легкости к перемене мест, чему всемерно способствовала огромная территория страны. В этих условиях кредитор стремился задержать должника, налагая на него как раз ограничения личного характера.

Однако формирующееся индустриальное общество стало тем вызовом времени, который требовал адекватного ответа. Во второй половине XIX — начале XX в. в истории России активизировался переход от традиционного типа общественной организации к современному (капиталистическому) типу. Россия вступила в новую фазу модернизации, которая сопровождалась индустриализацией, урбанизацией, повышением уровня грамотности и образования населения, социальной мобильности, а также секуляризацией мировоззрения.

Принимая во внимание высказанный выше тезис о важном, возможно даже преобладающем значении экономического фактора для эволюции способов исполнения, первоначально остановимся на состоянии экономики. В рассматриваемый период власть

активно способствовала формированию рыночных отношений и стимулировала включение в них большого числа населения. Но эффективные капиталовложения были невозможны без должной системы гарантий экономических прав. Предприниматель, включенный в рыночные отношения, хотел получить защиту и упорядоченность, без которых было невозможно его успешное функционирование. Традиционная система правосудия, обеспечивавшая, прежде всего, «авторитарный контроль посредством предписания законов, которые неукоснительно исполнялись судами»⁷, не могла служить стимулом для деловой активности. Новые экономические отношения порождали сложные правовые проблемы, решение которых было невозможно без реформирования судебного процесса. Последний должен был получить необходимую гибкость, позволявшую адаптироваться к новым типам дел.

Экономические перемены сопровождались социальными трансформациями, катализаторами которых выступали не только развитие предпринимательства, но и урбанизация, ослабление общины. Сословная система все больше приобретала рудиментарный характер. Главные социальные организации населения становились все более рациональными и формализованными. В их деятельности возросло значение юридических принципов. Расширялась свобода личности, и укреплялись гражданские права. Шло разрушение старых институтов, на смену которым приходили новые стандарты поведения, более свободные и вариативные. В массовом сознании, при всей его инерционности⁸, утверждались идеи о ценности самостоятельной и независимой личности. Человек все более становился автономным по отношению к коллективу. Таким образом, обновление социальных отношений характеризовалось переходом к социальности, основанной на рациональных, рыночных отношениях, или отношениях общественного типа. Все это требовало усложнения государственно-правовых форм регулирования. Отсюда и объяснимый переход от права-привилегии и юридически закрепленного неравенства к праву для всех, к равенству граждан перед законом и судом, к парламентаризму. Известно, чем выше жизненный уровень людей, тем большая у них возникает потребность в личной свободе и ее гарантиях.

Указанные процессы требовали правовой поддержки, что детерминировало эволюцию отечественного права, необходимым элементом которого должны были стать высокоразвитые, рациональные правовые институты. Не случайно содержанием судебной реформы 1864 г. стало преобразование судостроительства и судопроизводства. Новая институциональная и процессуальная структура правосудия знаменовала разрыв с предшествовавшей правовой традицией. Публично-репрессивная модель судебной власти была заменена публично-состязательной.

Одновременно с преобразованием формы суда произошла революционная перестройка исполнительного производства. С одной стороны, были созданы специальные органы принудительного исполнения, изменены принципы исполнительного производства. А с другой стороны, началась модернизация способов принудительного исполнения, занявшая более десяти лет (1864–1879 гг). Первый ее этап приходится на время судебной реформы 1864 г., когда был принят Устав гражданского судопроизводства (далее — УГС)⁹. Новый закон распространил на процесс исполнения действие принципа диспозитивности, и теперь от выбора взыскателя зависел способ исполнения взыскания. Суд не мог избранный взыскателем способ исполнения заменить иным способом, как и избранное взыскателем имущество — другим по указанию должника. Однако взыскатель и, следовательно, органы принудительного исполнения, были ограничены рамками закона, а именно ст. 933, 934 УГС, в которых устанавливались способы исполнения. Иными

словами, для ограждения личной свободы должника закон указывал допустимые им способы исполнения и запрещал прибегать к таким, которые им не предусматривались¹⁰.

Устав гражданского судопроизводства установил несколько способов исполнения судебных решений. К ним относились, во-первых, передача имущества «лицу, коему оно присуждено», во-вторых, обращение взыскания на движимое имущество должника, в-третьих, обращение взыскания на недвижимое имущество должника, в-четвертых, разрешение взыскателю произвести за счет должника те действия или работы, которые не были им совершены в назначенный судом срок¹¹.

Названные способы были привязаны к предмету судебного разбирательства. В изучаемый период различали вещный и личный иски. Содержанием первого было признание права в отношении определенного имущества. Следовательно, способ исполнения заключался в передаче имущества «натурой» (п. 1 ст. 933 УГС). Цель личного иска — требование выполнения обязательства должником, как правило, удовлетворение «денежной претензии». В этом случае взыскатель мог либо обратиться с взысканием на движимое или недвижимое имущество должника (п. 2, 3 ст. 933 УГС), либо произвести с разрешения суда за его счет работы (ст. 934 УГС).

Если сравнить Устав гражданского судопроизводства с ранее действовавшим законодательством, то можно увидеть ряд новых положений. Во-первых, расширился набор способов удовлетворения претензий кредиторов. В т. X ч. II **Свода законов предусматривались** только наложение запрещения, обращение взыскания на имущество, личное задержание, «вычет из жалования, пенсий и аренд»¹². Во-вторых, очевидно стремление авторов судебных уставов усилить меры «реального исполнения», которые, по мнению Е. В. Васильковского, вели к непосредственному удовлетворению требований истца¹³.

Однако законодателю не удалось избежать определенных недостатков, которые свидетельствуют об отсутствии последовательной концепции реформы исполнительного производства. Прежде всего, страдает неполнотой перечень способов исполнения решения, представленный в ст. 933–934 УГС. В нем не названо личное задержание, которое по Уставу гражданского судопроизводства принадлежало к мерам гражданских взысканий. Составители судебных уставов не внесли личное задержание в систему общих мер взысканий потому, что они предполагали оставить его только для некоторых исключительных случаев, в частности, как уголовное наказание для недобросовестных должников. Но так как этот проект не был принят, то исключение личного задержания из числа способов взыскания потеряло всякое основание¹⁴.

На всем протяжении действия закона оставался открытым вопрос, считать ли самостоятельным способом исполнения обращение взыскания на доходы с недвижимого имущества должника, о котором шла речь в ст. 1192 УГС. По смыслу нормы допускалось приостановление публичной продажи имущества должника при наличии доказательств, что «взыскиваемая с него сумма может быть покрыта чистым двухгодовым доходом описанного имущества». Следует заметить, что такой способ взыскания был известен в Российской империи. В частности, в Польше закон прямо предусматривал обращение взыскания на доходы с недвижимого имущества должника как самостоятельную меру принудительного взыскания¹⁵.

Наряду с этим очевидно отсутствие системного подхода к формированию мер принудительного исполнения. Так, Устав гражданского судопроизводства говорил об обращении взыскания на движимое и недвижимое имущество как об отдельных способах исполнения, тогда как в теории эти способы не разделялись, поскольку речь шла об одном объекте взыскания. Основное различие между ними состояло только в порядке производства

описи, оценки и публичной продажи. Принципиальной разницы в регулировании этих способов взыскания, по сравнению со Сводом законов, не было. Сами авторы судебных уставов неоднократно указывали, что при составлении соответствующих правил они старались минимизировать отклонения от положений т. X ч. II. Изменения допускались с «крайней осторожностью», «не иначе, как на основании прямых указаний опыта о неудобстве означенного порядка»¹⁶.

Отдельной новеллой стал расширенный перечень движимого имущества, которое могло стать объектом взыскания. Устав гражданского судопроизводства помимо вещей называет объектами взыскания ценные бумаги, капиталы и иное движимое имущество должника, находящееся у третьих лиц или «в правительственном, судебном или кредитном учреждении» (ст. 1071–1083 УГС). Кстати, вызвало большие споры исключение законодателем вычетов из жалования должника из перечня способов исполнения. По смыслу судебных уставов это была конкретная мера такого способа, как обращение взыскания на движимое имущество. Например, известный цивилист Д. Пихно указывал, что «обращение взыскания на жалование падает не на имущество, а на труд лица; это различие в объекте взыскания не может быть упущено из виду и служит основанием выделения этой меры из числа других как самостоятельного способа взыскания»¹⁷.

Самые значительные перемены коснулись личного задержания, представлявшего собой арест лица, не выплатившего долг кредиторам. Этот институт появился в отечественном законодательстве в 1800 г. и сменил, как отмечалось выше, уголовную ответственность за долги. В соответствии со Сводом законов личное задержание представляло собой средство принуждения и ограничивалось пятилетним сроком независимо от суммы долга.

К середине XIX в. стала очевидна экономическая и юридическая нецелесообразность данного института. Тем не менее авторы судебных уставов его сохранили, но уже как средство взыскания. Это было сделано для того, чтобы избежать значительных коллизий с законодательством о несостоятельности. Новым моментом было некоторое ограничение применения рассматриваемого института. Данная мера применялась только к тем лицам, которые имели долг не менее 100 р. и не уплатили по иску, или к тем из них, кто не указывал иных способов исполнения судебного решения. Не допускалось задержание малолетних и несовершеннолетних, лиц старше 70 лет, беременных женщин и рожениц до истечения шести недель после родов, священнослужителей и родителей, имевших малолетних детей, которые могли остаться без средств к существованию. В интересах справедливости не освобождались от личного задержания и лица, состоявшие на государственной службе.

Срок задержания в зависимости от суммы долга колебался от 6 месяцев до 5 лет. Устанавливались различные сроки задержания: за долг от 100 до 2000 р.— 6 месяцев; от 2000 до 10 тыс. р.— 1 год; от 10 до 30 тыс. р.— 2 года; от 30 до 60 тыс. р.— 3 года; от 60 до 100 тыс. р.— 4 года; свыше 100 тыс. р.— 5 лет. Истечение сроков задержания, а также освобождение должника по воле взыскателя или в связи с неуплатой кормовых денег влекло за собой «прощение» долга. В тюрьме должник содержался, как правило, отдельно от прочих заключенных¹⁸. Специальных учреждений для должников в России не существовало. Только в Петербурге функционировал «дом содержания неисправных должников», который представлял собой независимое от городской тюрьмы заведение¹⁹.

Как видим, законодатель и в отношении института личного задержания оказался непоследовательным. Этот рудимент требовал ликвидации, а не обновления. Но Государственный совет предпочел сохранить его, обеспечивая тем самым преемственность с прежним законодательством. Тем временем многие западноевропейские страны,

чей опыт использовался при разработке судебных уставов, уже давно предпринимали шаги по постепенной отмене личного задержания. Например, во Франции и Германии такое направление законодательство принимает с конца XVI в., получив дальнейшее развитие в XVII в. Законодатель в XIX в. окончательно пришел к осознанию несправедливости личного задержания должников, по большей части не заслуживавших уравнивания с преступниками. Учитывая, что никаких веских причин для сохранения личного задержания уже не имелось, во многих странах Западной Европы на протяжении 1860–70-х гг. оно было полностью ликвидировано²⁰.

Пример иностранных государств, слабое применение на практике и, наконец, нежелание подвергать аресту государственных служащих стали главными стимулами для полной отмены личного задержания за долги. Именно его отмена стала вторым шагом модернизации способов принудительного исполнения. По закону 7 марта 1879 г. личное задержание, как способ взыскания с неисправных должников, было отменено во всей империи²¹. Оно сохранялось лишь в виде:

- 1) предварительного ареста должников при производстве взысканий по вексям;
- 2) взятия под стражу, определенного законами о несостоятельности;
- 3) обеспечения исков по искам в местах, где не были введены судебные уставы.

Взамен личного задержания вводилось новое средство принуждения к исполнению решения — отобрание подписки о невыезде и вызов должника в целях указания средств для удовлетворения взыскания. Запрет должнику выезжать со своего места жительства или временного нахождения применялся, если: 1) взыскатель не указывал способов исполнения решения, или имущества, на которое было обращено взыскание, оказалось недостаточно для покрытия долга; 2) подписка о невыезде не была взята в качестве меры обеспечения иска или уже была возвращена должнику (ст. 1222¹ УГС). Далее взыскателю полагалось просить суд вызвать должника для заявления о наличии или отсутствии средств для погашения долга (ст. 1222⁴ УГС). Если должник заявлял об отсутствии у него средств, то взыскатель мог, по своему усмотрению, повторять сколько угодно раз вызов должника в суд или просить о признании его несостоятельным.

Таким образом, в результате реформы 1864–1879 гг. сформировалась следующая система способов принудительного исполнения:

- 1) обращение взыскания на движимое имущество;
- 2) обращение взыскания на недвижимое имущество;
- 3) передача имущества «натурой»;
- 4) выполнение работ за счет должника;
- 5) отобрание подписки о невыезде из места жительства;
- 6) вызов должника для указания средств к удовлетворению взыскания.

Реформа, как и предшествующее законодательство, соединяла способы реального исполнения, когда взыскание обращалось на имущество, и способы принуждения, когда применялись принудительные меры против личности. Оценивая рассмотренную реформу, можно с уверенностью говорить о прогрессе в сфере исполнительного производства, что вполне соответствовало интересам общества, государства и личности. В новом виде институт способов исполнения судебного решения в большей степени служил средством удовлетворения как социальных, так и индивидуальных интересов. В ходе реформы были устранены очевидные рудименты и приняты нормы, вполне соответствующие принципам правового государства.

Вместе с тем необходимо отметить и недостатки реформы. Они, на наш взгляд, стали следствием конкуренции трех основных источников судебной реформы: теоретических

концепций, иностранного опыта и отечественной практики. Представляется, что именно при реформировании способов исполнения как нельзя лучше проявилась эта проблема. Ее косвенно признавали и сами авторы судебных уставов. Например, комментируя нормы о порядке обращения взыскания на движимое имущество, законодатель указал на стремление избежать столкновения между практическим опытом, «теоретическими соображениями» и «подражанием иностранным законодательствам»²².

Необходимо отметить, что указанные недостатки не носили фатального характера. Принятый Устав гражданского судопроизводства успешно действовал до 1917 г. Даже когда в конце XIX в. комиссия Н. В. Муравьева разработала проект нового Устава гражданского судопроизводства, в нем были предложены способы исполнения решения, по сути, аналогичные действовавшим. В их числе:

«1) передача имущества натурой лицу, коему оно присуждено;
2) обращение взыскания на движимое имущество должника;
3) обращение взыскания на недвижимое имение должника;
4) понуждение к совершению или несовершению действий, точно указанных в решении суда»²³.

В заключение заметим, что исторический опыт развития института исполнительного производства частично может быть использован и в отношении современного законодательства, что может сделать его более совершенным. В частности, применение мер косвенного принуждения при существующем на практике «неуважительном» отношении должника к исполнению решения может оказаться очень действенным.

Примечания

¹ Российская газета. 2007. 6 окт.

² См.: *Воскобитова Л. А.* Сущностные характеристики судебной власти. Ставрополь, 2003. С. 19.

³ См.: *Соловьев В.* Право и нравственность. Минск, 2001. С. 54.

⁴ *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского процесса. М., 2003. С. 382.

⁵ См.: Свод законов Российской империи. 1857. Т. X. Ч. II. С. 326–414.

⁶ См.: *Покровская А. Ю.* Право собственности на землю сквозь призму православных традиций [Электронный ресурс]. Режим доступа: // <http://www.allpravo.ru/library/doc313p0/instrum3957/item3958.html>

⁷ *Уортман Р. С.* Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России. М., 2004. С. 416.

⁸ См.: *Шатковская Т. В.* Правовая ментальность российских крестьян второй половины XIX века: опыт юридической антропометрии. Ростов н/Д, 2000. С. 210.

⁹ См.: Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. СПб., 1867. Ч. I. С. 430–601.

¹⁰ Там же. С. 451–452.

¹¹ Там же. С. 451.

¹² Свод законов Российской империи. 1857. Т. X. Ч. II. С. 326–414.

¹³ См.: *Васьковский Е. В.* Указ. соч. С. 383.

¹⁴ См.: *Пихно Д.* Исторический очерк мер гражданских взысканий по русскому праву. Киев, 1874. С. 84.

¹⁵ См.: *Юрнев П. А.* Судебные реформы в Царстве Польском // Журн. гражд. и уголов. права. 1875. С. 113.

¹⁶ Судебные уставы... С. 464, 511.

¹⁷ *Пихно Д.* Указ. соч. С. 84.

¹⁸ См.: Судебные уставы... С. 575–595.

¹⁹ См.: *Гриневич А.* О личном задержании в гражданском процессе // Журн. гражд. и уголов. права. 1873. С. 102.

²⁰ См.: *Гриневич А. О.* О личном задержании в гражданском процессе // Журн. гражд. и уголов. права. 1873. С. 25, 30; *Боровиковский А.* Проект закона об отмене личного задержания за долги // Там же. С. 129; *Рихтер А.* Закон об отмене личного задержания за долги // Там же. С. 50–52; *Он же.* О новом законе об отмене личного задержания по гражданским взысканиям // Там же. С. 115–117.

²¹ ПСЗ–II. Т. LIV. СПб. 1881. № 59374.

²² Судебные уставы... С. 464.

²³ Журнал Министерства юстиции. 1900. № 3. С. 231.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ТРУДОВОЕ ПРАВО

А. А. Бахаев

ПОДГОТОВКА, ПЕРЕПОДГОТОВКА, ОБУЧЕНИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ОТБОР ВОДИТЕЛЕЙ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

Анализируются причины высокой аварийности среди молодых водителей; приведен сравнительно-правовой анализ системы подготовки водителей в России и зарубежных странах.

Ключевые слова: *профессиональный отбор, профессиональный подбор, профессиональная ориентация, безопасность дорожного движения.*

Исследованию дорожного движения и такой его характеристике, как безопасность, в последнее время уделяется все большее внимание. И это не случайно, ведь впервые за последние десятилетия государство всерьез обеспокоилось непомерно высокой смертностью граждан на дорогах страны.

Нормативная регламентация дорожного движения, подсистемы его подготовки и обслуживания невозможна без участников дорожного движения. С ними должна проводиться, во-первых, разъяснительная работа о сущности и проблемах обеспечения безопасности дорожного движения, во-вторых, медицинская профилактика здоровья (для водителей), в-третьих, организационно-правовая работа по регламентации их деятельности, включая соблюдение режимов труда и отдыха для тех, кто профессионально занимается перевозками. Потенциальная способность людей выполнять операторскую работу — не допускать возникновения состояния неуправляемого движения транспортных средств — зависит, во-первых, от состояния их психического и физического здоровья¹, во-вторых, от наличия у них знаний, умений и навыков по выполнению операций управления². Следовательно, необходимо развивать и поддерживать на определенном уровне соответствующие качества у водителей. В первом случае должны быть определены противопоказания медицинского характера, препятствующие выполнению работы водителя, во втором установлены квалификационные требования по управлению транспортным средством с целью выполнения определенных маневров.

Статистика свидетельствует о том, что около 75 % аварий совершается по вине водителей, причем из года в год этот показатель растет. Если к этому добавить, что ежегодно водителями допускаются до 50 млн. нарушений Правил дорожного движения, кроме того, за год лишается прав на управление транспортным средством почти миллион водителей, то становится очевидной необходимость более вдумчивой, основанной на глубоком критическом анализе состояния дел работы по принятию практических мер, направленных на повышение эффективности профессиональной подготовки водителей, совершенствование порядка допуска лиц к вождению транспортным средством. Известно, что основная доля нарушений Правил дорожного движения приходится на водителей со стажем менее трех лет. Этот фактор отрицательно характеризует сложившийся сегодня уровень подготовки водителей.

Ежегодно в России проходят подготовку около 2 млн. водителей. Анализ дорожно-транспортных происшествий показывает, что одной из причин аварийности среди начинающих водителей является низкий уровень подготовки, который связан с несоответствием

материально-технической базы образовательных учреждений предъявляемым требованиям или ее неэффективным использованием, недостаточной квалификацией преподавательского состава, невыполнением в полном объеме программ обучения. К этому следует добавить и низкий уровень правосознания среди кандидатов в водители³. Особую озабоченность вызывает состояние подготовки водителей в значительной части коммерческих автошкол, которые открываются, не имея для этого достаточной учебной базы и квалифицированных преподавательских кадров. В таких автошколах зачастую не выполняются учебные планы и программы по подготовке водителей, утвержденные Министерством образования и науки Российской Федерации, не вкладываются средства в создание и развитие учебной базы.

В 1999 г. Институтом развития профессионального образования была разработана примерная учебная программа подготовки водителей транспортных средств категории «В», которая была утверждена Министерством образования РФ и согласована с Министерством транспорта РФ и Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ.

По результатам исследования практического применения данной программы в процессе подготовки водителей транспортных средств категории «В», проведенного в Тюменском юридическом институте, было выяснено, что, несмотря на то что программа дополнена новыми разделами «Правила дорожного движения», «Основы управления транспортным средством и безопасность дорожного движения», «Оказание первой медицинской помощи», «Вождение автомобиля», в целом она не соответствует современным требованиям обучения. Ни на теоретических, ни на практических занятиях не рассматриваются наиболее характерные дорожно-транспортные ситуации, приводящие к дорожно-транспортным происшествиям, в практическое вождение не включены аварийные ситуации управления транспортным средством. Билеты по теоретическому экзамену составлены по старым вариантам, лишь увеличено количество задач, изменена их последовательность, законодательные требования учтены не в достаточной степени⁴. Необходимо, на наш взгляд, в программы подготовки водителей включать широкий круг социальных вопросов с одновременным увеличением объема учебных часов на их освещение.

Одним из направлений повышения качества подготовки водителей является усиление контроля со стороны лицензирующих органов за деятельностью юридических и физических лиц, занимающихся обучением водителей. Однако Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796, устанавливалось, что индивидуальная трудовая педагогическая деятельность в области профессиональной подготовки, куда входит и подготовка водителей, не лицензируется, что противоречило нормам Федерального закона «О безопасности дорожного движения» (ст. 7). В редакции данного Закона от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ данная статья исключена. В настоящее время отсутствуют документы, разграничивающие полномочия и компетенцию органов, контролирующих деятельность автошкол и устанавливающих их права, не предусмотрена ответственность за низкое качество обучения, не разработаны экономические рычаги влияния на автошколы в вопросах обеспечения качества подготовки водителей. Причину такого положения мы можем объяснить следующим образом. Когда первый по значимости элемент системы «водитель — автомобиль — дорога» выпадает из перечня мер, предпринимаемых государством по предупреждению дорожно-транспортных происшествий, то в системе отсутствует рабочий механизм, способный актуализировать проблему подготовки и воспитания водителей и объективно расставить приоритеты.

Для улучшения подготовки водительских кадров и иных категорий специальностей начальной профессиональной подготовки постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г. № 823 «Об утверждении Перечня профессий профессионального образования, получение которых в форме экстерната не допускается» определены профессии начального профессионального образования, получение которых в форме экстерната запрещено. К ним относятся, в частности, водители автомобилей, автобусов, трамваев, троллейбусов, слесарь по ремонту автомобилей и т. д. В то же время по действующему постановлению Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. № 1396 к сдаче квалификационных экзаменов в ГИБДД допускаются лица, прошедшие подготовку самостоятельно. Причем в последнее время самоподготовка приобрела широкое распространение, что еще раз свидетельствует о том, что государством не выработан единый механизм регулирования системы подготовки водителей. В результате разные ведомства формируют свое нормативно-правовое поле подготовки водителей, что приводит к образованию противоречий и пробелов в законодательной базе. Полагаем, что нужно ввести существенные ограничения самостоятельной подготовки граждан для получения права на управление транспортным средством.

В странах Западной Европы за вопросы обеспечения безопасности дорожного движения и подготовки водителей отвечает единое ведомство. Например, в Швеции таким ведомством является Национальная администрация автомобильных дорог, в Германии эту деятельность регламентирует единый документ — Федеральный автотранспортный кодекс.

В России на сегодняшний день отсутствует правовое регулирование в области ответственности образовательных учреждений за качество подготовки водителей. Более того, ст. 33 Закона «Об образовании» исключает возможность экспертизы содержания, организации и методики подготовки водителей в образовательных учреждениях.

Необходимо отметить также, что в настоящее время продолжает сокращаться количество крупных и средних автопредприятий и организаций. На рынке транспортных средств постоянно увеличивается число индивидуальных предпринимателей (физических лиц), получивших лицензии на перевозки грузов. Объем перевозок грузов владельцами грузовых автомобилей ежегодно увеличивается на 19–20 %. Наиболее распространенным видом пассажирского транспорта являются автобусы, ими выполняется почти половина (48 %) перевозок пассажиров, на них приходится почти треть (32 %) пассажирооборота. К работе на маршрутах общего пользования допускаются автобусы, находящиеся в собственности физических лиц. Ими в 2002 г. перевезено 2 млрд. пассажиров, что в 2,4 раза больше, чем в 2000 г.⁵ В то же время исследования, проведенные учеными⁶, и опыт изучения причин дорожно-транспортных происшествий показывают, что не каждый здоровый человек способен управлять транспортным средством. С этой точки зрения определение пригодности человека к трудовой деятельности водителя приобретает большое значение. Такая пригодность определяется методами профессиональной ориентации, профессионального отбора и подбора.

Профессиональная ориентация — это система мероприятий по выявлению личностных и психофизиологических особенностей человека для оказания ему помощи в выборе профессии, которая наиболее соответствует его индивидуальным возможностям.

Профессиональный отбор — это система мероприятий, позволяющих определить пригодность человека к обучению и дальнейшей деятельности по конкретной специальности.

Профессиональный подбор — часть профессионального отбора. Его задачей является выявление лиц, которые по своим психофизиологическим качествам наиболее

соответствуют отдельным видам трудовой деятельности в пределах конкретной специальности. Например, подбор водителей автобусов, маршрутных такси, автомобилей большой грузоподъемности, осуществляющих дальние перевозки, и т. д.

Профессиональный отбор бывает разных видов: медицинский, образовательный, социальный и психофизиологический. Медицинский отбор сегодня регламентируется устаревшими документами: инструкцией о порядке медицинского освидетельствования водителей и кандидатов в водители для определения их годности к управлению автотранспортом и городским электротранспортом, утвержденной приказом Минздрава СССР от 1 января 1983 г. «О профилактике дорожно-транспортных происшествий и совершенствовании системы оказания медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортном происшествии» и приказом Минздрава СССР от 29 сентября 1989 г. № 555 «О совершенствовании системы медицинских осмотров трудящихся и водителей индивидуальных транспортных средств». Необходимо разработать и принять новые документы взамен устаревших, в которых четко бы регламентировались вопросы медицинского обеспечения безопасности дорожного движения, а также был ужесточен контроль за деятельностью медицинских комиссий. Следует также разработать порядок медицинских осмотров кандидатов в водители и водителей транспортных средств и определить периодичность их проведения, а также порядок прекращения права управления транспортными средствами при наличии у водителей соответствующих медицинских показаний.

По мнению специалистов, изучающих эффективность профессионального отбора в нашей стране и за рубежом, его введение позволяет снизить отсев обучающихся в учебных заведениях из-за профессиональной непригодности на 30–50 %, сократить аварийность на 40–70 %, уменьшить стоимость подготовки специалистов на 30–40 %⁷.

Психофизиологический отбор водителей транспортных средств проводится почти во всех странах, где автомобилизация достигла высокого уровня. Введение такого отбора позволяет повысить надежность водителей, снизить количество дорожно-транспортных происшествий, уменьшить материальные потери и человеческие жертвы.

Многое зависит и от правосознания водителя. Правосознание возникает в процессе любой деятельности (в том числе и в процессе дорожного движения) и проявляется в ней. Поэтому роль правосознания можно понять из результатов деятельности его субъектов, то есть участников дорожного движения. Для них основным является обыденное правосознание, которое складывается под влиянием жизненного опыта и правового образования, доступного населению в целом. Правовые нормы, в свою очередь, оказывают существенное влияние на развитие этого уровня сознания, формирование правильных представлений о правовых принципах и нормах, правоотношениях в процессе функционирования дорожного движения, ответственности за нарушения этих норм, то есть являются профилактическим средством безопасности дорожного движения.

Изучение практики подготовки, переподготовки, обучения и профессионального отбора водителей транспортных средств и анализ юридической литературы позволяют сделать следующие выводы:

1. Отбор кандидатов в водители транспортных средств производится по устаревшей инструкции о порядке медицинского освидетельствования водителей, не отвечающей современным требованиям.

2. Для приобретения практических навыков безопасного управления транспортным средством необходимо направить содержание учебных программ на повышение качественного уровня подготовки водителя, обучение его правилам безопасного поведения в любых критических ситуациях.

3. Необходимо также:

а) разработать жесткие требования к учебным заведениям, которые занимаются подготовкой и обучением водителей;

б) подготовить предложения о введении системы сертификации услуг по подготовке водителей;

в) развивать систему подготовки кандидатов на получение права на управление транспортным средством и допуска к участию в дорожном движении.

4. Объявить конкурс на разработку учебников и методических пособий по подготовке водителей транспортных средств категорий А, В, С, Д, Е и обеспечить их издание.

5. Постоянно совершенствовать программно-методическое обеспечение подготовки, переподготовки водителей с целью их адаптации к современным условиям дорожного движения на основе анализа причин ДТП и социологических исследований.

6. Разработать и принять Федеральный закон «О медицинском обеспечении безопасности дорожного движения».

Примечания

¹ См.: Мишурин В. М., Романов А. Н. Надежность водителя и безопасность движения. М., 1990. С. 43.

² См.: Ваганов В. И., Рывкин А. Н. Вождение транспортных средств. М., 1990. С. 51.

³ См.: Якубенко Н. В. Политика безопасности и сущность антропотехнической системы «дорожного движения» (социально-правовые и технические аспекты). Тюмень, 2000. С. 83–85.

⁴ Там же. С. 107.

⁵ См.: Государственный доклад о состоянии безопасности Российской Федерации. М., 2003. С. 22.

⁶ См.: Мачковский Л. Г. Преступные нарушения правил безопасности дорожного движения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 48; Лукьянов В. В. Проблемы дорожного движения. М., 1972. С. 21–23; Зотов Б. Л. Расследование и предупреждение автотранспортных происшествий. М., 1972. С. 56.

⁷ См.: Мишурин В. М., Романов А. Н. Указ. соч. С. 83.

И. Ю. Стариков

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализируются понятия административных процедур и государственных услуг, рассматриваются их основные черты; исследуются точки зрения ученых, нормы действующего законодательства, а также положения законопроектов, касающиеся данной темы.

Ключевые слова: административная реформа, государственная регистрация, административно-процессуальные отношения.

Целью реформ, проводимых в России, является создание реального фундамента для перехода к формированию единой эффективной системы власти, которая способна

достаточно оперативно принимать качественные управленческие решения и добиваться их неукоснительного исполнения.

Наиболее заметным результатом проведения в Российской Федерации административной реформы является новая система органов исполнительной власти, закрепленная Указом Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹. Указанный документ также закрепил цели, задачи и функции созданных органов государственной власти. В целом созданную систему можно оценить как перспективную и отвечающую передовым западным тенденциям. Однако в России все органы исполнительной власти выстроены как звенья единой управленческой вертикали, в то время как западная система объединяет как централизованные органы, так и децентрализованные учреждения, а также частные структуры. Децентрализованные структуры, которые могут быть как государственными, так и частными учреждениями, непосредственно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги².

Целью данной статьи является выяснение соотношения таких понятий, как государственные (публичные) услуги и административные процедуры с категорией государственной регистрации, являющейся неотъемлемой частью управленческих отношений.

Вопрос о понятиях государственных услуг и административных процедур является сравнительно новым для отечественного административного права и административного процесса. На сегодняшний день определения данных понятий не закреплены на законодательном уровне, однако существует ряд законопроектов, использующих их в качестве основных. Кроме этого в ряде актов, связанных с проведением в Российской Федерации административной реформы, категории государственных услуг также придается первостепенное значение³.

Сам термин «государственная услуга» в первую очередь характеризует субъекта, ее оказывающего. Так, Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁴ под функциями по оказанию государственных услуг понимает предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. В научной литературе иногда встречается понятие «публичные услуги», которое, по мнению ряда авторов, является более широким, чем термин «государственные услуги», поскольку круг субъектов оказания данных услуг включает дополнительно органы местного самоуправления, а также негосударственные структуры⁵. Применительно к государственной регистрации правильнее будет использовать понятие «государственная услуга», поскольку данной деятельностью, кроме федеральных органов исполнительной власти, на сегодняшний день никто не занимается.

Проект Федерального закона «О стандартах государственных услуг» рассматривает государственную услугу как деятельность органа, оказывающего такую услугу, которая выражается в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

Ю. А. Тихомиров выделяет две группы субъектов получения государственных услуг: физические лица и юридические лица. Он также указывает на то, что регистрационные

действия выступают примером оказания государственных услуг как для граждан (регистрация автомобилей), так и для предпринимателей и юридических лиц (регистрация новой компании)⁶.

Государственная услуга в отличие от государственного регулирования всегда носит индивидуальный характер, поэтому создается возможность ее стандартизации исходя из особенностей потребителя⁷. Стандарт государственной услуги представляет собой систематизированный набор требований к органу исполнительной власти и создается в виде нормативного правового акта, определяющего взаимодействие данного органа с гражданами и организациями. Отмечается также необходимость четкого увязывания стандартов государственных услуг с административными регламентами.

Государственные услуги должны систематизироваться органами государственной власти и включаться в реестры услуг и в общий Реестр государственных услуг Российской Федерации. Внутри указанного Реестра государственные услуги предлагается разделять по субъектам, потребляющим услуги, а также по направлениям (информационные, по выдаче документов, по лицензированию, государственной регистрации и другие).

В научной литературе к основным чертам публичных услуг относят: «многослойное» правовое регулирование, общеобязательное признание и обеспечение (реестры), прямое участие органов публичной власти и публичных учреждений в оказании услуг определенного типа⁸.

Недостатком рассматриваемой сферы, по мнению большинства исследователей, является отсутствие единых систематизированных требований к государственным услугам, а также возможности контроля качества данных услуг со стороны общества.

Термин «административная процедура», а также тесно связанный с ним термин «административный регламент» рассматриваются исследователями в связи с административно-правовым регулированием реализации полномочий органами исполнительной власти. Рассмотрению административных процедур посвящены ряд диссертаций (М. О. Ефремова, И. М. Лазарева), а также несколько законопроектов (К. А. Экштайна, Л. К. Слиски и А. И. Романчука, В. В. Похмелкина, Ю. А. Тихомирова и его соавторов).

Ю. А. Тихомиров определяет административную процедуру как нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях реализации их компетенции и оказания публичных услуг⁹. Проект федерального закона «Об административных процедурах», внесенный В. В. Похмелкиным, под административными процедурами понимает установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения административных дел. В числе отношений, которые должно регулировать законодательство об административных процедурах, законопроект в ст. 2 особо выделяет отношения в сфере регистрации: юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, прав на недвижимое имущество и сделок с ним, граждан по месту пребывания и месту жительства, а также транспортных средств. Таким образом, в данном проекте содержатся указания на основные виды государственной регистрации.

Ряд авторов отмечает также, что недопустимо отдавать «на откуп» ведомствам, как это происходит сегодня, регламентацию таких важных вопросов, как правила (процедуры) совершения распорядительных действий по реализации регистрационных полномочий¹⁰. Перспективным можно считать усиление законодательного регулирования административных процедур.

Статья 7 проекта федерального закона «О стандартах государственных услуг» указывает, что такой стандарт является частью административного регламента государственной функции, связанной с оказанием государственной услуги. Данная формулировка представляется не совсем точной. На сегодняшний день существуют два типа административных регламентов: исполнения государственной функции и предоставления государственной услуги. В данной норме, вероятно, речь идет о втором типе регламентов. В ряде случаев органы исполнительной власти сами принимают отдельные акты, закрепляющие стандарты услуг.

Д. Н. Бахрах утверждает, что административно-процессуальное право сегодня — это всего лишь большая, неупорядоченная группа норм, регулирующих отдельные процедуры властной деятельности¹¹. С такой трактовкой трудно не согласиться, тем более, если рассматривать нормы о государственной регистрации, которые, как известно, не отличаются системностью и существуют как на уровне законов, так и на уровне подзаконных актов.

Таким образом, административные процедуры выступают своеобразными правилами осуществления деятельности органов исполнительной власти, установленными законом. Эти правила должны опосредовать наиболее важные формы административной деятельности, к которым, на наш взгляд, относится и государственная регистрация. Административный регламент выступает нормативно-правовым актом, устанавливающим административную процедуру.

Понятие государственной регистрации рассматривается исследователями по-разному. Одни считают ее особым административно-правовым режимом признания государством правоспособности субъектов, установления законности их действий и прав на совершение каких-либо действий¹², другие — одним из производств в рамках административно-правонаделительного процесса¹³, третьи — актом официального признания прав или законности действий физических и юридических лиц¹⁴. В любом случае осуществление регистрационной деятельности относится к числу традиционно используемых методов управления.

Отдельного рассмотрения, по нашему мнению, заслуживают легальные определения государственной регистрации, содержащиеся в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹⁵ и Федеральном законе от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в редакции Федерального закона от 23 июня 2003 г. № 76-ФЗ)¹⁶. Данные законы содержат схожие подходы к рассматриваемому понятию. Первый из них рассматривает государственную регистрацию как акт признания и подтверждения государством возникновения, изменения или прекращения прав, второй — как акты уполномоченного органа власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры определенных сведений.

Особого внимания заслуживают те виды регистрационных процедур, которые непосредственно связаны с обеспечением безопасности личности, общества и государства. К ним относят: регистрацию транспортных средств, дактилоскопическую регистрацию, регистрацию граждан по месту пребывания и жительства, регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства. Данные процедуры преимущественно осуществляются органами внутренних дел и носят ярко выраженный публичный характер.

Количество существующих административных процедур: правотворческих, разрешительных, регистрационных и других — чрезвычайно велико. В частности, в статье О. Б. Кравченко выделяется 43 вида регистрационных правоотношений¹⁷. Многие ученые

едины во мнении о том, что для проведения следующих этапов административной реформы необходимо принять законы общего характера, исходя из которых можно будет определить (установить на подзаконном уровне) процедуры для осуществления определенных функций органов государственной власти¹⁸. По этому поводу необходимо принимать именно закон, ибо усиление начал подзаконности всех видов управленческой, регулятивной, организационной деятельности позволит преодолеть правовой нигилизм и нарушения законности¹⁹.

Следует отметить, что принятие данных законов, вероятно, не должно существенно отразиться на действующих нормах законов, касающихся государственной регистрации, поскольку последние являются устоявшимися и многие из них реализуются достаточно эффективно. Они лишь должны систематизировать, упорядочить указанные нормы.

По итогам рассмотрения таких юридических конструкций, как «государственная услуга» и «административная процедура», необходимо ответить на вопрос: к чему по своей правовой природе ближе государственная регистрация? Ответить однозначно на него непросто, так как, во-первых, существует слишком большое количество разнородных объектов и видов государственной регистрации, во-вторых, нормы законодательства находятся пока на стадии формирования. В целом государственная регистрация, как метод управления, является, в первую очередь, административной процедурой. Определенные виды государственной регистрации теоретически могут быть отнесены и к государственным услугам. Однако если взять, например, регистрацию пищевых продуктов, материалов, изделий и иных товаров, то рассматривать ее как услугу достаточно затруднительно.

Президент РФ в одном из своих посланий Федеральному Собранию негативно оценил результаты административной реформы. Как видно, стадии практической реализации достигла лишь небольшая часть вопросов реформы, касающихся в основном реорганизации федеральных органов исполнительной власти. Однако по ряду приоритетных направлений работы только начинаются, либо еще не начаты, либо приостановлены. В связи с этим проводимые в рамках продолжения административной реформы мероприятия оцениваются как инерционные²⁰.

В числе критериев оценки эффективности проведения в нашей стране административной реформы следует выделить качество взаимодействия государства и его органов с организациями и частными лицами. Одним из неперемennых условий его повышения, на наш взгляд, является законодательное закрепление таких сравнительно новых для отрасли административного права категорий, как «государственные услуги», «административные процедуры». Однако необходимо учитывать, что отдельные виды процедур, в частности, государственная регистрация, на сегодняшний день уже достаточно детально регламентированы действующим законодательством. В этой ситуации необходимо избегать возможных коллизий. Кроме того, для мониторинга качества публичных услуг необходим контроль со стороны институтов гражданского общества.

Также следует отметить, что административная реформа на сегодняшний день затрагивает в основном федеральный уровень. Взаимодействие с территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ должно также обеспечивать реализацию властных полномочий.

В целом положительные результаты административной реформы на данном этапе ее проведения заметить уже можно. Характер взаимоотношений с органами власти меняется в сторону сотрудничества, и, как следствие, растет доверие общества к власти и государству.

Примечания

- ¹ Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
- ² См.: *Шталина М. А.* Зарубежный опыт проведения административных реформ: Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. *С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой.* М., 2006. С. 62.
- ³ См.: Распоряжение Правительства РФ «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
- ⁴ Указ Президента РФ «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20 мая 2004 г. № 649 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.
- ⁵ См.: *Терещенко Л. К.* Функция государственных услуг: Административная реформа в России. М., 2006. С. 73.
- ⁶ См.: *Тихомиров Ю. А.* О совершенствовании организации управления и оказания публичных услуг в субъекте РФ на примере Тюменской области: Административная реформа в России. М., 2006. С. 275.
- ⁷ См.: *Ноздрачев А. Ф., Терещенко Л. К.* Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг: Административная реформа в России. М., 2006. С. 285.
- ⁸ См.: Публичные услуги и право / Под ред. *Ю. А. Тихомирова.* М., 2007. С. 30.
- ⁹ См.: *Тихомиров Ю. А.* Об административных регламентах: Административная реформа в России. М., 2006. С. 136.
- ¹⁰ См.: *Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А.* Административная реформа: проблемы и решения: Административная реформа в России. М., 2006. С. 58.
- ¹¹ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России: Учеб. М., 2006. С. 251–252.
- ¹² См.: *Спектор Е. И., Калмыкова А. В.* Правоприменительная функция: Административная реформа в России. М., 2006. С. 109.
- ¹³ См.: *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: Учеб. для вузов. М., 2005. С. 581.
- ¹⁴ См.: *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Административное право России: Учеб. М., 2006. С. 634.
- ¹⁵ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
- ¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3431.
- ¹⁷ См.: *Кравченко О. Б.* Административно-процессуальные регистрационные правоотношения: понятие, виды, классификация // Вестн. ЮУрГУ. Серия «Право». 2006. № 13. С. 278.
- ¹⁸ См.: *Игнатюк Н. А.* Влияние административной реформы на законодательство: Административная реформа в России. М., 2006. С. 58.
- ¹⁹ См.: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2004. С. 160.
- ²⁰ См.: *Шаров А. В.* Об основных элементах административной реформы // Журн. рос. права. 2005. № 4. С. 25.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, СОДЕРЖАЩЕГО НОРМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА

Рассматриваются вопросы совершенствования современного трудового законодательства, выделены основные проблемы юридической техники в данной области и сформулированы пути решения указанных проблем.

Ключевые слова: *трудовое законодательство, децентрализация, локальные нормативные акты.*

Материальные стороны жизни общества отражены в источниках трудового права, и с их изменением обновляется и совершенствуется трудовое законодательство. Реформирование законодательства, содержащего нормы трудового права, обусловлено тенденциями развития трудового права как самостоятельной отрасли права.

Учеными неоднократно отмечалась тенденция децентрализации трудового законодательства и усиления регионального и местного нормотворчества¹. К централизованному регулированию трудовых отношений следует относить нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти (федеральными и субъектов РФ), а к децентрализованному регулированию — нормативные правовые акты органов местного самоуправления и локальные нормативные акты².

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Статья 6 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) разграничивает полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в сфере трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работников является минимально допустимым. Субъекты РФ, используя свои финансовые возможности, могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти.

Так, например, в Ростовской области приняты и действуют законы «О предельных нормативах размеров оплаты труда работников муниципальных предприятий и учреждений муниципальных образований в Ростовской области»³, «Об оплате труда работников областных государственных учреждений»⁴, «О денежном содержании муниципальных служащих и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Ростовской области»⁵, «О денежном содержании государственных служащих Ростовской области и лиц, замещающих государственные должности Ростовской области»⁶. Прокуратурой Ростовской области внесен для обсуждения и принятия в законодательные органы закон о квотировании рабочих мест для несовершеннолетних.

Вместе с тем не всегда законодательные органы субъектов РФ законно реализуют предоставленное ТК РФ право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. Так, определением Верховного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. было оставлено без изменения решение Самарского областного суда от 27 августа 2004 г., а кассационная жалоба Самарской Губернской Думы — без удовлетворения. Принимая решение, Верховный Суд РФ исходил из того, что оспариваемые нормы Закона Самарской области противоречат ст. 72, 74, 81 ТК РФ. В данном случае органы государственной

власти Самарской области превысили свои полномочия в сфере регулирования трудовых отношений и, вводя дополнительные ограничения, связанные с невозможностью уволить по инициативе работодателя и перевести на другую работу избранных депутатов законодательного органа субъекта РФ, вторглись в компетенцию федеральных органов государственной власти.

Верховный Суд РФ верно указал, что органы государственной власти субъекта РФ не обладают полномочиями регулировать трудовые отношения в области расторжения и изменения трудового договора. Гарантии защиты трудовых прав депутатов могут предоставляться субъектом РФ в пределах, определенных федеральным законодательством, и принимаемые им специальные законы не должны расширять либо ограничивать их⁷.

Вместе с тем ч. 2 ст. 76 Конституции РФ устанавливает: «...по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». По мнению Е. А. Ершовой, буквальное толкование оценочного понятия «принимаемые в соответствии с ними» предполагает другой вывод: «опережающее правотворчество» субъектов РФ, по меньшей мере, спорно с позиции Конституции РФ. В результате буквального толкования ч. 2 ст. 76 Конституции РФ Е. А. Ершовой выработано предложение о совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ в подготовке и принятии нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в соответствии с которым уполномоченные федеральные органы государственной власти с участием органов государственной власти субъектов РФ вырабатывают и принимают нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, устанавливающие минимальные трудовые стандарты и правовые интересы работников⁸.

Кроме того, наблюдается и тенденция увеличения числа локальных нормативных актов. На практике все большее распространение получают локальные нормативные акты, устанавливающие особенности регулирования трудовой деятельности в конкретных организациях.

Нормативные акты преобладают в большинстве правовых систем мира. С учетом особенностей трудового права как отрасли российского права возрастает роль актов социально-партнерского регулирования трудовых отношений.

Трудовое право включает в себя публичные и частные начала. Положениями ТК РФ регламентирован нормативный уровень регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (ст. 6–8 ТК РФ) и договорный (ст. 9 ТК РФ). Принцип запрета ухудшать положение работника, ограничивать его права должен распространяться не только на нормативный уровень правового регулирования, но и договорный.

Трудовое право закрепляет приоритет локальных нормативных правовых актов, актов договорного регулирования, индивидуальных трудовых договоров по отношению к публично-правовым источникам при условии улучшения положения работников, повышения уровня гарантий их трудовых прав. То есть в трудовой договор могут включаться положения, не указанные в ТК РФ, при условии соблюдения принципа недопустимости ухудшения положения работника по сравнению с нормами действующего законодательства.

После внесения соответствующих изменений и дополнений в ТК РФ Федеральным законом от 30 июня 2006 г. раздел XIII Кодекса стал называться «Защита трудовых прав и свобод. Рассмотрение и разрешение трудовых споров. Ответственность за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права»⁹.

Следовательно, положения данного раздела распространяются не только на работников, как это было до внесения соответствующих изменений в ТК РФ, но и на другую сторону трудовых отношений — работодателя. Вместе с тем некоторые авторы, комментируя соответствующий раздел ТК РФ, до сих пор ассоциируют защиту трудовых прав только с личностью работника: «Защита трудовых прав работников представляет собой совокупность материально-правовых мер, организационных и процессуальных способов пресечения и предупреждения нарушений трудового законодательства, восстановления нарушенных трудовых прав граждан и возмещения понесенного вследствие таких нарушений ущерба»¹⁰.

Трудовое законодательство изначально возникло как средство государственно-правовой защиты работников от злоупотребления работодателем своей властью¹¹. В силу того, что в трудовых правоотношениях работник является менее защищенной стороной, трудовое право отклоняется от безусловного соблюдения принципа равенства субъектов правоотношений и наделяет работника большим объемом прав и гарантий, а также устанавливает определенные ограничения для работодателя. И это, безусловно, верно. Но в некоторых случаях законодатель безосновательно ограничивает права работодателя. Так, трудовым законодательством не предусматривается возможность защиты персональных данных работодателя. По нашему мнению, в главу 14 ТК РФ следовало также включить нормы, обеспечивающие защиту информационных данных работодателя, тем более что аналогичные положения уже закреплены в ТК РФ (ст. 81 ТК РФ).

И. О. Снегирева, рассматривая в своей статье основные тенденции развития трудового законодательства России за период с провозглашения ее суверенным государством в 1991 г. до настоящего времени, обозначает сферу действия трудового законодательства, наряду с системностью, систематизацией и содержанием норм, регулирующих трудовые отношения и отношения, непосредственно с ними связанные, в качестве аспекта (направления) исследования¹².

Анализ трудового законодательства на протяжении длительного периода позволил ученым сделать вывод о расширении сферы действия трудового права, которая не остается неизменной на всем протяжении развития трудового законодательства¹³. Нормы и институты трудового права распространяются на спортсменов¹⁴, членов производственных кооперативов¹⁵, осужденных к лишению свободы¹⁶, отношения в религиозных организациях¹⁷ и др. С другой стороны, нельзя игнорировать и то, что с конца XX в. появились высказывания о необходимости включения трудового договора в состав гражданско-правовых договоров¹⁸. А следствием признания трудового договора гражданско-правовым, в конечном счете, станет ликвидация трудового права как отрасли российского права, самостоятельность которой в настоящее время всерьез никем не оспаривается¹⁹.

Расширение предмета трудового права неизбежно приводит к дифференциации правового регулирования труда. В соотношении общих и специальных норм выражается единство и дифференциация правового регулирования труда. Дифференциация трудового права и ее результат — специальное законодательство — дает всем работникам равную возможность реализовывать свои конституционные трудовые права, обеспечивая их осуществление особенностями правового регулирования труда (дифференциацией) отдельных категорий работников, нуждающихся в дополнительной защите от производственных вредностей или с учетом характера их труда, трудовой связи²⁰. Дифференциация правового регулирования труда находит свое проявление в коллективном договоре, иных локальных нормативных актах организации.

Учеными также отмечается возрастание влияния судебной практики на развитие трудового законодательства. Судебная практика, в том числе руководящая, не признается в современном трудовом праве источником права, а относится к актам официального толкования, актам правоприменения.

Существенное влияние судебной практики на применение источников права отмечалось еще в советское время, в частности В. И. Смолярчуком²¹.

Задача законодателя — своевременно отреагировать на выявленные высшими судебными органами недостатки, проблемы, противоречия в трудовом законодательстве и скорректировать соответствующие правовые нормы²².

Е. А. Ершовой проанализирована правовая природа постановлений Европейского Суда по правам человека, постановлений Конституционного Суда РФ, постановлений Пленума Верховного Суда РФ, а также судебной практики судов общей юрисдикции. Названные судебные акты можно отнести к специфическим прецедентам обязательного или необязательного толкования международного трудового права или российского трудового права, а не к их самостоятельным формам²³.

Судебная практика по трудовым делам, по мнению М. В. Лушниковой, А. М. Лушникова, может быть отнесена к источникам трудового права, но не в полной мере, а лишь в части (руководящая судебная практика и судебные решения о признании нормативных актов недействующими)²⁴.

С. Ю. Чуча утверждает, что обращение научной общественности к проблеме судебного прецедента как источника права выглядит логичным, тем более что в практическом плане в СССР, как и в континентальной Европе, отношение к актам вышестоящих судов, в том числе по конкретным делам, всегда было уважительным. В практике арбитражных судов никогда не считалось зазорным, в отличие от судов общей юрисдикции, в мотивировочной части судебных актов ссылаться на постановления Высшего Арбитражного Суда РФ по отдельным вопросам. Включение в текст Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) ч. 4 п. 4 ст. 170 говорит о том, что российский законодатель, безусловно, признает постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ источником права²⁵.

Вместе с тем ученые отмечают принципиальные изменения в определении источников трудового права, в том числе в части включения в систему источников трудового права не только актов государственного нормативного регулирования, нормативных договоров и локальных нормативных актов, но и трудовых договоров, судебных прецедентов, и, в какой-то мере, обычаев делового оборота. По мнению М. В. Лушниковой, А. М. Лушникова, в отличие от гражданского права, признавать обычай делового оборота источником трудового права нет необходимости. Эту роль с успехом могут выполнять локальные нормативные акты, изданные работодателем²⁶.

Е. А. Ершова к формам российского трудового права также относит обычаи, содержащие нормы трудового права, вырабатываемые в результате деятельности физических и (или) юридических лиц по защите собственных интересов, поддерживаемые и принимаемые органами государственной власти, органами местного самоуправления или (и) юридическими и физическими лицами²⁷.

Вместе с тем в настоящее время имеется необходимость совершенствования отдельных норм трудового законодательства. В частности, не получил законодательного закрепления в ТК РФ принцип недопустимости злоупотребления правом. При реализации гарантий, предоставляемых работникам в случае расторжения трудового договора, должен соблюдаться общеправовой принцип недопустимости злоупотребления правом,

в том числе со стороны самих работников²⁸. В связи с отсутствием правового закрепления принципа о недопустимости злоупотребления правом сторонами трудового договора в ТК РФ возникает вопрос о возможности субсидиарного применения гражданского законодательства к трудовым отношениям.

В законодательстве не содержится полного перечня способов (форм) самозащиты в трудовом праве, что на практике зачастую приводит к нарушениям. Введя в ТК РФ самозащиту прав как один из способов защиты нарушенных прав, законодатель при этом не дает юридического определения данного понятия. Отсутствие надлежащей правовой регламентации отношений в сфере самозащиты в трудовом праве может привести к тому, что данный институт в силу слабого правового закрепления не найдет своего применения на практике.

Не получили законодательного закрепления и отношения в сфере заемного труда. Среди ученых предпринимались попытки провести комплексные правовые исследования по данной теме²⁹. Вместе с тем законодатель не спешит узаконить сложившиеся отношения по применению заемного труда.

До сих пор нет единого мнения ученых относительно правового статуса Федеральной инспекции труда³⁰, которая, как, впрочем, и прокуратура, не является органом по рассмотрению трудовых споров. Однако ТК РФ наделяет указанный орган несвойственными ему судебными функциями. Следует отграничить Федеральную инспекцию труда и прокуратуру, как органы надзора и контроля, от органов по рассмотрению трудовых споров. Решение спорных вопросов должно быть исключительной компетенцией комиссии по трудовым спорам и суда.

В. Г. Сойфер справедливо отмечает необходимость правового регулирования отношений, возникающих в сфере дистанционного управления трудовыми процессами³¹.

И. О. Снегирева справедливо предлагает включить в ТК РФ понятие законных интересов, защищаемых (охраняемых) трудовым законодательством; установить более тесные связи между признанием государством законных интересов работников и работодателей и способами их защиты; расширить способы их правовой защиты; предусмотреть необходимость обоснования работодателем отказа учесть мотивированное мнение выборного профсоюзного органа, когда работодатель обязан его выяснить; ввести административную и уголовную ответственность за воспрепятствование созданию и законной деятельности профсоюзов с указанием соответствующих составов правонарушений и мер ответственности³².

Данные позиции требуют научного обоснования и должны быть включены в процесс совершенствования трудового законодательства.

Примечания

¹ См, напр.: *Нуртдинова А. Ф.* Трудовое законодательство: проблемы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти // Справ. правовая система «КонсультантПлюс». 2003; *Шведов А. Л.* О некоторых проблемах законодательного уровня формализации модели разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере отношений, регулируемых трудовым правом // Трудовое право. 2006. № 11; *Снегирева И. О.* Тенденции развития трудового законодательства России // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. Практика применения трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. *К. Н. Гусова*. М., 2006. С. 143.

- ² См.: *Ершова Е. А.* Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М., 2008.
- ³ Областной закон «О предельных нормативах размеров оплаты труда работников муниципальных предприятий и учреждений муниципальных образований в Ростовской области» от 15 марта 2007 г. // Наше время. 2007. 27 марта.
- ⁴ Областной закон «Об оплате труда работников областных государственных учреждений» от 17 июля 2006 г. // Наше время. 2006. 19 июля.
- ⁵ Областной закон «О денежном содержании муниципальных служащих и лиц, замещающих выборные муниципальные должности в Ростовской области» от 27 октября 2000 г. // Наше время. 2000. 31 окт.
- ⁶ Областной закон «О денежном содержании государственных служащих Ростовской области и лиц, замещающих государственные должности Ростовской области от 7 августа 2000 г. // Наше время. 2000. 18 авг.
- ⁷ См.: Определение Верховного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 46-Г04-22 // Бюл. Верхов. Суда РФ. 2005. № 8.
- ⁸ См.: *Ершова Е. А.* Источники и формы трудового права в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 9.
- ⁹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 30 июня 2006 г. // Рос. газ. 2006. 7 июля.
- ¹⁰ Комментарий к Трудовому кодексу РФ / Отв. ред. *А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов.* М., 2007. С. 648.
- ¹¹ См.: *Снегирева И. О.* Указ. соч. С. 110.
- ¹² Там же. С. 139–150.
- ¹³ См.: *Киселев И. Я.* Новый облик трудового права стран Запада (прорыв в постиндустриальное общество). М., 2003. С. 14. *Скачкова Г. С.* Расширение сферы действия трудового права и дифференциации его норм: Моногр. М., 2003. С. 342.
- ¹⁴ См.: *Мисюрин И. В.* Особенности правового регулирования трудовых отношений профессиональных спортсменов в командных видах спорта: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 20.
- ¹⁵ См.: *Скачкова Г. С.* Договоры о труде в сфере кооперации. М., 2003.
- ¹⁶ См.: *Губенко А. В.* Правовое регулирование трудовых отношений осужденных при отбывании наказания в виде лишения свободы. Ростов-н/Д., 2006. С. 110.
- ¹⁷ См.: *Стадченко А. В.* Особенности правового регулирования трудовых отношений в религиозных организациях (на примере русской православной церкви): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 20.
- ¹⁸ См.: *Санникова Л. В.* Договор найма труда в России. М., 1999. С. 90.
- ¹⁹ См.: *Калинин И. Б.* Пределы и основания применения гражданского права к социально-трудовым отношениям // *Вопр. трудового права.* 2007. № 12. С. 30–41.
- ²⁰ См.: *Гусов К. Н., Толкунова В. Н.* Трудовое право России: Учеб. М., 2004. С. 49.
- ²¹ См.: *Смолярчук В. И.* Источники советского трудового права. М., 1978. С. 130–133.
- ²² См.: *Головина С. Ю.* Современные тенденции в трудовом праве России // *Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения: Материалы Междунар. науч.-практ. конф.* / Под ред. *К. Н. Гусова.* М., 2007. С. 36.
- ²³ См.: *Ершова Е. А.* Источники и формы трудового права в Российской Федерации. С. 11.
- ²⁴ См.: *Лушникова М. В., Лушников А. М.* Очерки теории трудового права. СПб., 2006. С. 465.
- ²⁵ См.: *Чуча С. Ю.* Судебные акты в системе источников трудового права России: современные

тенденции // Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. *К. Н. Гусова*. М., 2007. С. 150.

²⁶ См.: *Лушникова М. В., Лушников А. М.* Указ. соч. С. 465.

²⁷ См.: *Ершова Е. А.* Источники и формы трудового права в Российской Федерации. С. 11.

²⁸ См., напр.: *Губенко М. И.* Недопустимость злоупотребления правом сторонами трудового договора (по материалам судебной практики) // *Трудовые споры*. 2007. № 8. С. 36–41.

²⁹ См., напр.: *Штивельберг Ф. Б.* Основания и пределы дифференциации трудового права России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; *Сойфер В. Г.* К вопросу о развитии науки трудового права // *Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. К. Н. Гусова*. М., 2007; *Костян И. А.* Аутсорсинг и аутстаффинг: практика применения и правовые последствия // *Справ. кадровика*. 2006. № 4; *Кривой Я.* Заемный труд — новый институт на рынке труда // *Юрич. газ.* 2006. 14 сент.; *Ершова Е. А.* Трудовое право в России: теоретические проблемы. М., 2007.

³⁰ *Васличев С. Ф.* Правовое регулирование надзора и контроля за охраной труда и соблюдением трудового законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Киселев И. Я., Леонов А. С.* Комментарий к Трудовому кодексу РФ. М., 2003; *Нестерова Т. А.* Защита трудовых прав в России: юридическая сущность и приоритетная роль государственных органов: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005; *Барбашова Т. П., Миронов В. И.* Защита трудовых прав работников. М., 2007; *Санфирова А. А.* Федеральная инспекция труда: орган по рассмотрению трудовых споров или орган по урегулированию трудовых разногласий? // *Трудовое право*. 2008. № 2.

³¹ См.: *Сойфер В. Г.* Указ. соч. С. 90.

³² См.: *Снегирева И. О.* Интересы работников и работодателей: их защита законодателем // *Современные тенденции в развитии трудового права и права социального обеспечения: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. К. Н. Гусова*. М., 2007. С. 54–55.

ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

А. С. Курманов

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВОСПРЕпятСТВОВАНИЕ ПРОВЕДЕНИЮ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ. ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДИСПОЗИЦИИ СТ. 149 УК РФ

Рассматриваются вопросы уголовной ответственности за незаконное воспрепятствование проведению публичных мероприятий или участию в нем. Приведен комплексный анализ общепризнанных норм и принципов международного права, действующего отечественного и зарубежного уголовного законодательства по теме исследования, на основании которых вносятся предложения по совершенствованию нормы, предусмотренной ст. 149 УК РФ.

Ключевые слова: *воспрепятствование проведению публичных мероприятий, массовые мероприятия, мирные собрания, митинги, демонстрации.*

За правом на массовые мероприятия в общепризнанных нормах и принципах международного права признается особое значение, поскольку его реализация позволяет различным социальным группам выражать свое мнение по тем проблемам, которые происходят в обществе. «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний», в таком виде свое отражение рассматриваемое право нашло во Всеобщей декларации прав человека.

Позже право на мирные собрания было провозглашено Международным пактом о гражданских и политических правах. При этом акцент в нем сделан на то, что пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме предусмотренных законом для обеспечения государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Конвенция о защите прав человека и основных свобод в этот перечень дополнительно добавила еще одно ограничивающее обстоятельство — предотвращение беспорядков и преступлений.

В Конституции РФ право собираться мирно закреплено в числе основных и отражено в ст. 31 Основного Закона. Причем явно положительным моментом следует признать тот факт, что Конституция РФ под мирными собраниями понимает довольно обширный перечень публичных мероприятий: собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Однако обращает на себя внимание и другое: если международные правовые акты закрепляют данное право за каждым человеком, то Конституция РФ только за гражданами России¹. Представляется, что такой подход нельзя признать обоснованным и демократичным, поскольку в самой Конституции РФ провозглашено всеобщее равенство. Так, в ст. 62 Конституции РФ подчеркнуто, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с россиянами. По нашему мнению, нет никакой угрозы для обороны страны, конституционного строя, общественной безопасности и правопорядка, если указанная категория лиц (законно находящихся на территории РФ) сможет проводить, например, собрания, на которых будут приняты предложения и коллективные обращения в органы государственной власти, или пикетирование, если имеют место случаи нарушения их законных прав и интересов, а также наравне с гражданами

России участвовать в других массовых мероприятиях. Более того, нельзя забывать, что последним предоставлено право создавать общественные и религиозные объединения, которые подразумевают проведение различных публичных мероприятий.

Таким образом, в ст. 31 Конституции РФ предлагаем закрепить право «каждого» собираться мирно, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Соответствующие изменения напрямую коснутся и уголовного законодательства, поскольку диспозиция ст. 149 УК РФ является бланкетной и отсылает нас к нормативным актам, в том числе и Конституции РФ, которые регламентируют процедуру реализации данного права и защищают в этом смысле интересы только граждан России. Получается, что поскольку иностранные граждане и лица без гражданства не имеют юридически закрепленного права на самостоятельное проведение публичных мероприятий, то и уголовная ответственность за воспрепятствование проведению таких мероприятий не предусмотрена, поскольку подобные действия сами изначально незаконны. Например, пикетирование, проводимое одним лицом, не требует предварительной подачи уведомления, следовательно, гражданин РФ может самостоятельно провести такое мероприятие, если при этом он не нарушает иных требований законодательства. Однако если пикетирование в знак протеста против проводимой политики органов государственной власти будет проводить иностранный гражданин, используя при этом наглядную агитацию, то его действия сразу будут пресечены, в том числе с применением физической силы в случае отказа добровольно выполнить требования о прекращении незаконных действий. Такая ситуация возможна по той простой причине, что любые инициированные и проводимые иностранными гражданами или лицами без гражданства публичные акции не являются митингом, демонстрацией, шествием и т. п., поскольку ни Конституция РФ, ни Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»² не признают за последними права проводить публичные мероприятия, что никак нельзя признать соответствующим духу и букве общепризнанных норм и принципов международного права.

Затрагивая вопросы уголовной ответственности за воспрепятствование проведению массовых мероприятий, отметим, что хотя данное деяние и значится последним в списке преступлений против конституционных прав и свобод, однако это не означает, что вопросам защиты этого права уделяется меньше внимания как в России, так и за рубежом. О высокой значимости права на публичные мероприятия свидетельствует, например, тот факт, что оно введено в качестве объекта уголовно-правовой охраны в большинство уголовных кодексов зарубежных стран.

Аналогичными по содержанию положениям ст. 149 УК РФ являются нормы, закрепленные в уголовном праве Грузии, Кыргызской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Молдова, Республики Таджикистан и некоторых других республик постсоветского пространства. Вместе с тем речь не идет о полном копировании положений российского уголовного закона, в каждом из них наблюдаются свои особенности, которые, например, могут выражаться: в дополнительно выделяемом альтернативном признаке общего состава преступления — совершение деяния двумя или более лицами (ст. 184 УК Республики Молдова); в отсутствии ссылки на должностное лицо как субъект ненасильственного воспрепятствования (ст. 196 УК Республики Беларусь) и т. д.

Положительным, на наш взгляд, следует признать и тот факт, что в нормах уголовных кодексов зарубежных стран выделяется целый ряд квалифицирующих признаков: использование служебного положения (ст. 159 УК Республики Таджикистан); совершение

деяния с применением оружия или других предметов, используемых в качестве оружия либо специально приспособленных для причинения телесных повреждений или иного вреда здоровью; совершение деяния, сопряженного с насилием, опасным для жизни или здоровья, повлекшего причинение ущерба в крупных размерах либо иные тяжкие последствия (ст. 184 УК Республики Молдова).

Присутствие подобных квалифицирующих признаков, предусматривающих более строгое наказание, на наш взгляд, делает рассматриваемые уголовно-правовые нормы, во-первых, более выверенными по содержанию, поскольку, в отличие от подобных российских норм, их наличие в кодексе позволяет учитывать обстоятельства совершения преступления, которые повышают общественную опасность содеянного, и, во-вторых, более удобными в их правоприменении, т. к. в этом случае не требуется квалификации деяния по совокупности с другими преступлениями, например, в случае причинения вреда здоровью в процессе воспрепятствования, наступления тяжких последствий и т. д.

Необходимо отметить также, что в смежных нормах зарубежного уголовного законодательства, направленных на охрану анализируемого права, далеко не всегда выделяется такой альтернативный субъект преступления, как должностное лицо. И это правильно, потому что в действительности подобная ссылка, присущая российской уголовно-правовой норме, в случае ненасильственного воспрепятствования искусственно снижает ее охранительный потенциал, существенно ограничивает сферу ее действия, и, как следствие, не позволяет выступить надежной гарантией права на проведение массовых мероприятий. На наш взгляд, причина для критики диспозиции ст. 149 УК РФ в этой части состоит в том, что, как показывает практика, в последнее время распространенным стало явление, когда руководители предприятий и организаций различных форм собственности стали принуждать своих сотрудников к принятию участия в различных политических акциях (митингах, демонстрациях и пр.). Однако если данные организации не являются государственными или муниципальными, то их руководители не признаются должностными лицами, и, следовательно, не несут ответственности по ст. 149 УК РФ. Устранить данный правовой пробел можно за счет расширения признаков специального субъекта, включив в это число лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях.

Характеризуя субъект рассматриваемого преступления, мы специально отказались от общепринятой формулировки «лицо, использующее свое служебное положение», поскольку специфика совершения данного деяния отличается от других преступлений анализируемой группы, когда служебное положение может использовать, к примеру, рядовой работник почтовой службы в случае ознакомления с содержимым чужого письма или вахтер общежития при проникновении в чужое жилое помещение с помощью ключей, переданных на хранение, и т. п. В рассматриваемом нами случае осуществить принуждение других лиц или, напротив, воспрепятствовать им в участии в массовом мероприятии представляется возможным при использовании именно властных либо административно-управленческих полномочий, например, под угрозой увольнения, лишения премиальных выплат, понижения в должности и т. д. Применительно к должностным лицам, как пишет Н. К. Семернева, властные полномочия могут выражаться дополнительно в запрете проводить массовые мероприятия, в даче указаний на выставление милицейских заслонов и т. п.³ Именно поэтому мы предлагаем определять субъект преступления не просто как лицо, использующее служебные возможности для облегчения совершения преступления, а как обладающее определенными властными полномочиями в отношении принуждаемых им лиц.

Еще одной отличительной особенностью зарубежного законодательства является то, что в рассматриваемых нормах наряду с насилием предусматриваются и иные способы воспрепятствования при совершении деяния общим субъектом преступления. Например, согласно ст. 42.05. УК штата Техас воспрепятствование проведению собрания, шествия, сбора людей осуществляется с применением физической силы или словесно. Следовательно, способы совершения этого преступления допускают широкую трактовку, поскольку если применение физической силы подразумевает насильственные действия, то, характеризуя фразу «словесно», можно предположить, что речь может идти не только об угрозе применения насилия.

Уголовное законодательство Франции в качестве способов воспрепятствования проведению публичных мероприятий в ст. 431-1 УК наряду с ударами, побоями, насильственными действиями называет уничтожение или повреждение имущества.

Дополнительный способ нарушения анализируемого права выделяет ст. 160 УК Аргентины, согласно которой наказывается физическое воспрепятствование проведению публичных мероприятий или создание помех проведению законного собрания путем угроз или оскорблений.

Согласно ст. 174а УК Болгарии воспрепятствование проведению публичных мероприятий, кроме насилия и угроз, может осуществляться путем обмана или иными способами.

Законодатели Испании и Германии, несмотря на своеобразное решение вопроса об уголовной ответственности за совершение анализируемого преступления (отличие состоит в том, что уголовно наказуемо принуждение человека к любому действию или бездействию), в качестве способов его совершения наряду с насилием также выделяют иное принуждение (ст. 172 УК Испании), угрозу причинения значительного вреда (§ 240 УК Германии).

Думается, что такой подход зарубежных законодателей, когда помимо насильственных действий допускаются и иные способы совершения анализируемого преступления, вполне оправдан, поскольку оказать давление на потерпевшего можно и иными действиями или угрозой их совершения. В то же время следует учитывать, что попытки сорвать публичное мероприятие, совершаемые общим субъектом, как правило, характеризуются как применением насилия, так и повреждением чужого имущества либо угрозой совершения таких действий. Причем данный способ (порча имущества) вполне может выступать как в качестве дополнительного, так и основного. Более того, полагаем, что воздействовать на массовое скопление людей общему субъекту иным образом, кроме как с применением насилия или путем уничтожения чужого имущества, в принципе невозможно (например, трудно представить, что кому-то удастся разогнать митинг, в котором участвует несколько сотен или тысяч человек путем шантажа или угрозы увольнения и т. п.). В связи с этим мы предлагаем в основной состав преступления включить в качестве альтернативного признака объективной стороны деяния, предусмотренного ст. 149 УК РФ, уничтожение или повреждение чужого имущества либо угрозу таких действий как способ воспрепятствования проведению публичных мероприятий или принуждения к их проведению.

К примеру, на практике вполне возможна ситуация, когда, для того чтобы не допустить участия определенных лиц в массовом мероприятии, повреждают автотранспорт, на котором они намеревались выехать к месту его проведения, либо поджигают помещение, где предполагалось провести данное мероприятие. Возможно также уничтожение оборудования или наглядной агитации, специально приготовленных для проведения

массового мероприятия. Могут быть уничтожены, к примеру, смонтированная сцена, громкоговорящие устройства, флаги, растяжки, транспаранты, листовки и другие агитационные материалы, а также палатки, спальники и прочее оборудование, подготовленные для такой формы пикетирования, как палаточные лагеря (стоимость указанных предметов может достигать десятки, а в некоторых случаях и сотни тысяч рублей). В конце концов, на пути следования колонны людей могут быть созданы препятствия для ее движения в виде горящих автомашин или строений, находящихся у обочины, перевернутого транспорта или каких-либо сооружений, поваленных деревьев, столбов городского освещения. Причем подобные действия напрямую могут совершаться не только в целях воспрепятствования проведению публичных мероприятий, но и для принуждения лица участвовать в них. Как способ совершения преступлений в целях понуждения потерпевшего совершить определенные действия, требуемые от него преступником, порча имущества или ее угроза встречается во многих статьях УК РФ (например, ст. 133, 142, 163, 309 УК РФ).

Думается, что социальная обусловленность в криминализации таких деяний, не просто нацеленных на создание препятствий в проведении массового мероприятия, а способных реально сорвать его, очевидна. Объяснение этому заключается в том, что указанные действия обладают таким необходимым признаком для признания деяния преступным, как общественная опасность, поскольку посягательство направлено против одного из основных политических прав и свобод человека, присущих любому демократическому обществу, к построению которого стремится Россия. Кроме того, необходимо учитывать, что такие действия, как правило, всегда сопряжены с причинением значительного имущественного ущерба, что само по себе является преступным, но ввиду того что повреждение или уничтожение чужого имущества выступает не как самоцель и отношения собственности отводятся в этом случае роль дополнительного объекта, полагаем, что было бы целесообразным предусмотреть ответственность по направленности умысла в специальной норме, сосредоточенной на охране анализируемого конституционного права, но с учетом обстоятельств, повышающих степень общественной опасности содеянного.

Еще одним принципиальным отличием зарубежных норм от российских является то, что, к примеру, в соответствии с УК Республики Таджикистан ответственности подлежат не только лица, препятствующие проведению массовых мероприятий, но и его организаторы и участники в случае, если последними будет нарушен порядок их организации и проведения, при условии, что указанные лица ранее подвергались административному взысканию за такие деяния. Схожее положение закреплено в ст. 169 УК Азербайджанской Республики, согласно которой уголовно наказуемы организация, проведение или участие в собраниях, запрещенных законом, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан. В российском уголовном праве отдельной нормы за нарушение порядка проведения массовых мероприятий в главе 19 УК РФ не содержится, однако такие действия при определенных условиях подпадают под признаки ст. 212, 213 и ряда других статей УК РФ. Мы согласны с таким подходом законодателя, поскольку в этом случае преступление посягает не на гарантированные Конституцией РФ права человека, подлежащие включению в объект главы 19 УК РФ, а на иные общественные отношения, которые выступают в качестве непосредственных объектов преступлений (здоровье человека, имущество, общественный порядок, общественная безопасность и т. д.).

Кроме изменений основного состава преступления, предусмотренного ст. 149 УК РФ, полагаем, было бы вполне оправданным включить в нее часть вторую, в которой был

бы предусмотрен ряд признаков, повышающих опасность такого деяния. Это касается, в частности, умышленного причинения тяжкого вреда здоровью потерпевшего в процессе воспрепятствования проведению массовых мероприятий. Вряд ли у кого-то вызовет сомнение тот факт, что ответственность в подобных случаях должна быть более строгой. Выделение данного квалифицирующего признака мы можем встретить в других составах насильственных преступлений, например, предусмотренных ст. 162, 163 УК РФ. По этим же мотивам в ч. 2 ст. 149 УК РФ следует закрепить такой признак деяния, как «деяние, повлекшее тяжкие последствия», которым будут охватываться, например, те случаи, когда деянием причиняется крупный материальный ущерб, провоцируются массовые беспорядки, вызываются осложнения межнациональных или межгосударственных отношений и т. д.

В последнее время в нашей стране прошли различные массовые акции протеста, проведенные сторонниками оппозиционных политических сил. К сожалению, органы власти на местах не во всех случаях показали себя с лучшей стороны. Для разгона участников митингов и демонстраций были задействованы сотрудники правоохранительных органов⁴, которыми применялись спецсредства, в результате чего были пострадавшие и раненые. Естественно, что применение указанных спецсредств может использоваться не только представителями власти, но и любыми другими лицами, что, безусловно, повышает общественную опасность содеянного, поскольку насилие в таких случаях, как правило, приобретает характер опасного для жизни или здоровья деяния. Например, подобный подход российским законодателем использован в ст. 126, 162, 205, 206, 286 УК РФ. В связи с этим полагаем закрепить более строгую ответственность за применение оружия, спецсредств или предметов, используемых в качестве оружия, в процессе незаконного воспрепятствования массовым мероприятиям.

Еще одним квалифицирующим признаком, повышающим общественную опасность любого преступления и характерным как для российского уголовного права в целом, так и для смежных составов преступлений, закрепленных законодательством ряда зарубежных стран, является «совершение деяния группой лиц по предварительному сговору или организованной группой». Совершение преступления по предварительному сговору группой лиц, не говоря об организованной преступной группе, позволяет правонарушителям легче преодолеть все возможные препятствия, которые могут встретиться на пути осуществления преступного замысла, распределить роли, функции каждого из них, нанести большой ущерб. К тому же сформировавшаяся преступная группа редко ограничивается единичным случаем совершения преступления. Следовательно, за преступления, совершенные в составе группы, виновному должно назначаться более строгое наказание. Полагаем, что в ч. 2 ст. 149 УК РФ данный квалифицирующий признак также должен найти свое отражение.

Думается, что сегодня, исходя из анализа сложившейся социально-политической ситуации в российском обществе, можно абсолютно точно говорить о мотивах преступления, предусмотренного ст. 149 УК РФ. В большинстве случаев эти мотивы основаны на конфликте интересов, проистекающих в политических, идеологических, национальных или религиозных сферах. Отсутствие подобной толерантности способно расколоть общество на множество противоборствующих групп, посеять в нем, с одной стороны, страх и смятение, неуверенность в завтрашнем дне, а с другой — жажду мщения, стремление решать все спорные социальные вопросы насильственным путем. Именно поэтому возникает острая необходимость включения в анализируемую норму еще одного видоизмененного квалифицирующего признака: «деяние, совершенное по мотивам

политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы», который недавно был введен во многие составы насильственных преступлений, предусмотренные отечественным уголовным правом (ст. 105, 111, 112, 115, 116, 117, 213 УК РФ).

Таким образом, части 1 и 2 ст. 149 УК РФ предлагаем изложить в следующей редакции:

«1. Незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, если эти деяния совершены должностным лицом или лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения, а равно сопряженное с уничтожением или повреждением чужого имущества либо угрозой его уничтожения или повреждения, наказывается...»;

«2. То же деяние, совершенное:

- а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
- б) с причинением тяжкого вреда здоровью потерпевшего;
- в) с применением оружия, спецсредств или предметов, используемых в качестве оружия;
- г) повлекшее тяжкие последствия;
- д) по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, наказывается...».

Примечания

¹ Аналогичные положения, когда право на публичные мероприятия принадлежит гражданам государства, предусмотрено конституциями таких стран, как Австрия, Болгария, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Италия, Испания и др. Однако есть и другой подход, закрепляющий анализируемое право не только за собственными гражданами, но и за всеми лицами, законно находящимися на территории страны.

² Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

³ См.: Уголовное право. Особенная часть: Учеб. для вузов / Отв. ред. *И. Я. Козаченко, З. А. Незнамова, Г. П. Новоселов*. М., 1998. С. 151.

⁴ Комиссия Общественной палаты по информационной политике обратилась с соответствующим заявлением к руководству МВД России. В нем говорится, что во время массовых шествий и митингов в Москве и Санкт-Петербурге силами правопорядка были избиты и задержаны представители СМИ, некоторые из них получили серьезные телесные повреждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.echo.msk.ru/news/370103.html>.

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ЛИЦ ЖЕНСКОГО ПОЛА, СОВЕРШИВШИХ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Рассматриваются проблемы преступности несовершеннолетних лиц женского пола. Особое внимание уделяется криминологической характеристике данного вида преступлений, приводятся примеры эффективных способов борьбы с женской преступностью.

Ключевые слова: *преступность несовершеннолетних лиц женского пола, профилактика и предупреждение преступлений, совершаемых лицами женского пола.*

На преступность в целом, в том числе и на преступность несовершеннолетних лиц женского пола, отрицательное влияние оказывают многочисленные негативные факторы: ухудшение состояния экономики, политические проблемы, вооруженные конфликты и т. д. Именно поэтому криминологический анализ преступности тесно связан не только с нравственно-правовыми, но и социально-политическими и экономическими проблемами. Рост преступности способствует дисбалансу в экономике, негативно влияет на работу органов государственной власти, в результате чего ослабляются контрольные функции социальных институтов, что ведет к безнаказанности преступников.

Безнаказанность за совершение различных правонарушений отрицательно сказывается прежде всего на подрастающем поколении и тесно связана, в первую очередь, с преступностью несовершеннолетних вообще. Преступления, становясь массовыми, приобретают весьма серьезный и опасный для общества характер. Относится это, конечно, и к такому особому виду преступности, как преступность несовершеннолетних лиц женского пола. Криминологи указывают на то, что «в результате увеличения числа и возрастания разнообразия преступлений несовершеннолетних женского пола порождаются специфические причины этих преступлений, создаются соответствующие условия для этих деяний». Далее отмечается: «...преступления несовершеннолетних женского пола, приобретая массовый характер, порождают такие же преступления, выступая в качестве своей собственной причины»¹.

Несовершеннолетние женского пола, совершившие преступления, характеризуются следующими чертами: ориентация на богатую и веселую жизнь, приобретение любой ценой дорогих вещей, стремление найти деньги на покупку наркотиков. Деньги для данной категории лиц — это высшая ценность, приоритетом для них является комфортное существование, при этом их не волнуют средства и способы приобретения денег.

Чем же вызван рост преступности несовершеннолетних лиц женского пола, почему растет число совершаемых ими убийств, тяжких телесных повреждений, грабежей, разбоев, краж? Попытаемся ответить на этот вопрос с помощью криминологического обобщения соответствующих данных, их социально-психологического анализа.

Многие ученые, как и практические работники, обращают внимание на то, что суды значительно сокращают случаи наказания в виде лишения свободы несовершеннолетних лиц женского пола. Данное обстоятельство, по свидетельству ряда авторов, приводит к тому, что число таких осужденных в исправительных учреждениях уменьшилось на 40 %, на свободе же оказываются тысячи, десятки тысяч преступниц, значительная часть которых продолжает совершать преступления². Довольно часто следствием такого «помилования» становится совершение ими тяжких насильственных преступлений.

Понятно, что нахождение девочек и девушек в исправительных учреждениях — это противоестественное для них состояние. Необходимо в таком случае использовать для них не лишение свободы, а другие меры наказания. Однако если несовершеннолетние женского пола, оставаясь на свободе, убивают, наносят телесные повреждения, грабят, воруют, совершают хулиганские действия и т. д., то, видимо, без их изоляции от общества не обойтись.

Еще одной проблемой преступности несовершеннолетних женского пола является то, что данные преступления носят латентный характер. Во-первых, весьма значительно само по себе число таких преступлений. Во-вторых, правоохранительные органы укрывают от учета преступления, снижая таким образом остроту проблемы преступности несовершеннолетних женского пола.

Более эффективной в данном направлении должна быть работа правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел. В настоящее время деятельность органов внутренних дел по выявлению и профилактике преступлений, совершаемых несовершеннолетними женского пола, не приносит желаемых результатов. Это связано с вопросами профессиональной подготовки работников милиции, технического оснащения подразделений ОВД и т. д. Для работы с несовершеннолетними нужны педагоги и психологи, правовых средств в данном случае явно недостаточно. Без знания психологии несовершеннолетних невозможно успешно вести с ними работу. Это особая категория преступников. Основой работы с ними должно стать применение не только социально-криминологического, но и психолого-педагогического анализа.

Не следует оставлять без внимания вопросы организованной преступности, наркобизнеса. Психология несовершеннолетних, в том числе и женского пола, такова, что они не просто легко вовлекаются в эти виды преступной деятельности, но и сами стремятся проникнуть туда. Отсюда в значительной мере и их участие в рэкрете, различных воровских группах, в торговле наркотиками и т. д. При этом несовершеннолетние психологически испытывают свою силу, власть над другими. На самом же деле они являются «подручными» истинных преступников. Почти все (96 %) девочки и девушки в возрасте 12–17 лет, которые входили в преступные группы мужчин, являлись «женами» или «подругами» последних, при этом использовались организаторами преступных групп не только в качестве «связных» и «кухарок», но и как подставные лица-ловушки, привлекающие потерпевших, вводя их в заблуждение. Нельзя, таким образом, не видеть влияние наиболее опасных видов преступной деятельности на преступления несовершеннолетних женского пола.

Криминологический анализ указанных преступлений предполагает изучение в комплексе их причин и условий, личности преступника и потерпевшего, мотив преступления и т. д. Но в любом случае следует видеть связь преступности несовершеннолетних с преступностью в целом³.

Преступность несовершеннолетних женского пола зачастую связана с такими негативными явлениями, как пьянство, алкоголизм, наркомания, проституция.

Тесная связь анализируемых преступлений с пьянством проявляется в увеличении как доли несовершеннолетних женского пола, совершающих преступления в состоянии опьянения, так и удельного веса пьяниц (алкоголиков) среди данной категории преступников. В 2002–2007 гг. доля преступлений, совершенных несовершеннолетними женского пола, находившимися в нетрезвом состоянии, увеличилась с 56 % до 74 %. Наиболее высока эта доля в бытовых преступлениях (92%): убийствах, тяжких телесных повреждениях, хулиганстве и т. д. Значительная доля преступлений, совершаемых рассматриваемой

категорией несовершеннолетних, как правило, связана не с единичным или случайным, а систематическим и неумеренным употреблением алкоголя (58 %). Среди несовершеннолетних вообще, в том числе женского пола, выявляются все чаще и хронические алкоголики; среди соответствующих преступников их обнаружено 2 %, но число таких лиц постоянно увеличивается. Причем грань между алкоголиком и лицом, систематически злоупотребляющим алкоголем, провести достаточно сложно. Это, очевидно, далеко не только криминологическая проблема, но и медицинская, социальная, психологическая. Особую роль в изучении данной проблемы может сыграть психиатрия.

Наряду с этим следует рассматривать и проблемы наркомании среди несовершеннолетних женского пола. В течение 2007–2008 гг. в России в 3 раза увеличилось число наркоманов среди несовершеннолетних преступников, в том числе среди женского пола в 2,2 раза. И еще одно важное обстоятельство: рост наркомании несовершеннолетних за период 1992–1998 гг. постоянно происходит на фоне общего увеличения регистрации преступлений, связанных с наркотиками. Это характерно и для преступлений несовершеннолетних женского пола.

Пьянство и наркомания тесно связаны с различными психическими патологиями несовершеннолетних женского пола. Речь идет о так называемых пограничных состояниях, не исключающих вменяемости (или, говоря иначе, в рамках вменяемости) и, следовательно, ответственности⁴. Это часто именуемая умеренная дебильность, различные виды невротозов, психопатия, сексуальные отклонения и т. п. Связывая эти и многие другие психические патологии с преступлениями несовершеннолетних женского пола, надо иметь в виду, что уровень такой умеренной дебильности среди детей и подростков постоянно увеличивается, в том числе и в связи с алкоголизмом и наркоманией их родителей, в связи с экологией, состояние которой у нас в стране давно уже не выдерживает никакой критики. Катастрофическое состояние экологии крайне отрицательно влияет на генофонд и, по мнению специалистов, приводит к болезням, следствием которых является и деградация личности, которая на той или иной стадии именуется умеренной дебильностью. Отсюда, видимо, и множество немотивированных, даже без внешних поводов, преступлений, в том числе и тех, которые совершаются несовершеннолетними лицами женского пола.

Прослеживается заметное снижение «порога» мотивации при совершении преступлений несовершеннолетними лицами женского пола. Это особенно характерно для тех, кто совершает умышленное убийство, хулиганские действия, наносит тяжкие телесные повреждения. Дело в том, что в целом мотивация указанных преступлений несовершеннолетних носит, как правило, эмоционально-ситуативный характер. Если всего 10–15 лет назад мотивация умышленных убийств, тяжких телесных повреждений, хулиганства, совершаемых несовершеннолетними лицами женского пола, просматривалась довольно четко, то уже в течение последних пяти лет отмечается увеличение именно безмотивных, неадекватных, внешне бессмысленных, не имеющих даже повода указанных преступлений⁵.

Преступления несовершеннолетних лиц женского пола связаны с таким поведением, имеющим криминальную окраску, как беспорядочные половые связи, и в довольно значительной мере с проституцией.

Среди несовершеннолетних женского пола, осужденных к лишению свободы за различные преступления, 50 % имели беспорядочную половую связь, причем большинство из них с пятью и более взрослыми мужчинами, многие из которых вели преступный образ жизни. Из числа данной категории несовершеннолетних только 8 % ответили,

что не вступали в половые отношения. Около 30 % опрошенных заявили, что они стали жертвами изнасилования, находясь в нетрезвом состоянии или состоянии наркотического одурманивания, и это изнасилование было их первым половым актом. Почти 60 % из числа изнасилованных получили за «услугу» то или иное материальное вознаграждение. Это сказалось на их последующем поведении, т. е. занятие проституцией стало для них обычным делом. Но еще до вступления в половую связь 72 % несовершеннолетних курили, 82 % курили и употребляли спиртные напитки, 18 % употребляли к тому же наркотики. Не случайно, многие преступления (около 40 %), совершенные данной категорией несовершеннолетних, были связаны с пьянством и наркоманией, в состоянии опьянения или одурманивания совершены почти все преступления (85 %).

Дело, однако, не только в проституции и беспорядочных половых связях. Для многих несовершеннолетних женского пола характерна еще и сексуальная аномалия (патология), ведущая к развратным действиям. Известно, что именно для девочек и девушек, которые имеют беспорядочные половые связи, сексуальные аномалии, занимаются проституцией, характерно бродяжничество, уходы из дома, уклонения от учебы и работы, для них характерны различные формы предпреступного поведения⁶: скандалы и драки, пьянство и наркомания, проституция, мелкие кражи и т. д. Почти 90 % несовершеннолетних женского пола, осужденных за кражи, грабежи и разбои, до этого доставлялись в милицию за драки, проституцию, пьянство, мелкие кражи. Половина из их числа на момент совершения преступления состояли на учете в инспекции по делам несовершеннолетних.

Заметим также, что лица, имевшие обоих родителей и проживавшие с ними, составили всего 12 %, имевшие только мать и с ней проживавшие — 36 %, имевшие только отца и с ним проживавшие — 15 %, не имевшие родителей — 20 %, а имевшие родителей, но с ними не проживавшие — 38 %.

Приведенные данные никак не могут свидетельствовать о роли семейного воспитания. Дело в том, что лица, имеющие родителей, в 78 % случаев заявляют о своей независимости, а по мнению 42 % из их числа, и родители к ним относятся безразлично.

Для несовершеннолетних женского пола, совершивших умышленные убийства и тяжкие телесные повреждения, характерны такие свойства личности, как насилие, жестокость, цинизм, грубость, дерзость, эгоизм, индивидуализм, корысть. Связанные с половой распущенностью, проституцией, пьянством и наркоманией, указанные личностные характеристики способствуют ориентации несовершеннолетних на праздный образ жизни: посещение баров, ресторанов, дискотек, сколачивание компаний на квартирах, в гостиницах и т. д. Все это, как правило, происходит в тесном контакте со взрослыми преступниками как мужского, так и женского пола. Среди преступниц в возрасте 14–15 лет и в возрасте 16–17 лет, соответственно, 18 % и 10 % заявили, что делали все, что им говорили взрослые.

Известно, что у пьющих и употребляющих наркотики родителей значительно повышается вероятность аномального развития потомства, снижения уровня психического здоровья детей. Не случайно у 58 % несовершеннолетних женского пола, совершивших умышленные убийства и тяжкие телесные повреждения, наблюдаются различные нервно-психические заболевания. Среди них немало дебилов, имбецилов, идиотов, лиц, страдающих олигофренией в различных ее проявлениях. Это не педагогически запущенные дети, а в психическом отношении дефектные, в силу чего предрасположенные к предпреступным формам поведения и преступлениям. Они характеризуются высоким уровнем риска в различных конфликтных ситуациях, и это обусловлено наследственными психопатическими особенностями, семейной «алкогольной традицией» и другими

видами биологической аномальности. Отсюда не только грубость, цинизм, лживость, завышенный уровень самооценки, но и истеричность, агрессивность, хамство, резкие немотивированные перепады настроения (65 %).

Обобщая положительные стороны личности несовершеннолетних женского пола, совершивших преступления, мы обнаруживаем, что более 79 % из них раскаиваются, а более 95 % заявили, что они никогда и ни при каких обстоятельствах не совершат нового преступления. Более 65 % желают продолжить учебу, получить профессию. Естественно, что многие хотели бы выйти замуж, иметь семью, детей; число таких желающих доходит до 70 %. Значительное число несовершеннолетних женского пола (около 30%) желают наладить отношения с родителями. О своем стремлении не употреблять спиртные напитки и наркотики заявили почти все. Лица, занимавшиеся проституцией, в 45 % случаев стыдятся, что были причастны к этому, 18 % не знают, как они поступят после отбытия наказания, а 48 % заявили, что иначе им денег не заработать.

Желание вести нормальный образ жизни высказывают большинство несовершеннолетних преступников, однако изменить привычное поведение им очень трудно, для этого необходимы интеллект, воспитательные меры воздействия, удовлетворительное психическое состояние. В связи с этим следует решать в первую очередь вопросы воспитания и самовоспитания несовершеннолетних преступников. Наиболее важным в данном случае представляется не просто их осознание и желание исправиться, а реальные действия.

Примечания

¹ Зырянов В. Н. Криминологическая характеристика основных показателей рецидивной преступности женщин // Борьба с групповой и рецидивной преступностью. Омск, 1989. С. 40–41.

² См.: Кирьянов Н. Н. Роль ИТУ в предупреждении рецидивных преступлений // Бюл. Верхов. Суда РФ. 1993. № 16–17. С. 17.

³ См.: Социальные отклонения / Под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1989. С. 251.

⁴ См.: Дубинин Н. П. Генетика. Поведение. Ответственность. М., 1982. С. 30–32.

⁵ Результаты лично проведенного исследования.

⁶ См.: Волков Б. С. Мотивы преступлений. Казань, 1982. С. 18–20; Луценко Н. А. Мотивация преступлений, совершаемых несовершеннолетними. Киев, 1990. С. 41.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕФИНИЦИИ ПРИНЦИПА ДИСПОЗИТИВНОСТИ СОВРЕМЕННОГО УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

Представлены проблемы определения дефиниции «диспозитивные начала уголовного процесса», рассматривается вопрос признания диспозитивности в качестве принципа современного уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: *диспозитивность, уголовно-процессуальная деятельность, принципы уголовно-процессуального права.*

Общепризнанным является тот факт, что диспозитивность является межотраслевым правовым явлением, сущность которого остается неизменной, однако меняются свойства и формы его проявления, что обуславливается, прежде всего, спецификой конкретной отрасли права. Вопрос о проявлениях диспозитивности в рамках уголовного судопроизводства возник в отечественной науке уголовно-процессуального права достаточно давно. В зависимости от исторического периода менялись научные взгляды как на весь процесс осуществления уголовного правосудия, так и на его отдельные институты и явления. Несмотря на подчинение уголовного судопроизводства преимущественно публичному началу, наукой уголовно-процессуального права были сформированы и обоснованы большинство положений, связанных с учением о диспозитивности. Многие концепции и теории получили дальнейшее освещение и развитие, при этом в связи с пересмотром большинства правовых доктрин и изменением основополагающих государственных приоритетов внимание к диспозитивным началам уголовного процесса в последнее время существенно возросло.

С достаточной долей условности можно говорить о том, что в современной науке уголовно-процессуального права сформировался единый общепризнанный взгляд на диспозитивность. Многие исследователи последних лет, принимающие участие в данной дискуссии, отмечают, что диспозитивность характерна уголовному процессу. При этом особо выделяется тот факт, что диспозитивные начала существенно усилили свое влияние на весь процесс осуществления уголовного судопроизводства, а это, кроме научного признания, требует также и нормативного закрепления.

Действительно, диспозитивность с некоторых пор занимает весомое положение и имеет широкий спектр реализации во всей уголовно-процессуальной деятельности. Если ранее диспозитивность выступала в качестве фрагментарных, малочисленных и мало-значительных проявлений, то на сегодняшний день степень распространения и значимость нормативно установленных диспозитивных прав и институтов не позволяет больше рассматривать ее только как определенную правовую идею, а вызывает осознанную необходимость придания ей нормативного закрепления в качестве принципа уголовного процесса.

Важно отметить, что разнообразные подходы к определению как сущности диспозитивных начал в уголовном процессе, так и их признаков и особенностей, обусловило наличие различных формулировок понятия «принцип диспозитивности». Однако, несмотря на это обстоятельство, законодатель до настоящего времени не включил ни одну из уже разработанных в науке дефиниций в текст действующего уголовно-процессуального закона, что позволяет говорить о незавершенности дискуссии по данному вопросу.

В первую очередь необходимо ответить на вопрос: а что именно можно признать принципом уголовного процесса? Отметим, что принцип (от лат. *principium*) — это основополагающее, исходное начало, основное положение, которым руководствуются в своем поведении, построении какой-либо научной системы и т. д.¹ Принцип в качестве руководящей идеи рассматривался М. Я. Савицким², Н. А. Чечиной³ и другими авторами⁴.

В то же время Ю. Д. Лившиц отмечает, что под принципом уголовного процесса необходимо понимать закрепленные в законе исходные положения, определяющие основные начала деятельности органов, ведущих борьбу с преступностью, права и обязанности участников всего уголовного судопроизводства и выражающие его наиболее существенные свойства и черты⁵. Подобного взгляда придерживался и М. Л. Якуб⁶.

Выдающийся ученый-процессуалист М. С. Строгович отмечал, что принцип уголовного процесса есть норма общего и определяющего характера, получающая конкретизацию и детализацию в более частных процессуальных нормах⁷.

Принципами уголовного процесса являются закрепленные в нормах права основные, руководящие положения, определяющие сущность и назначение уголовного процесса, построение его стадий, направленность на достижение стоящих перед ним целей и задач. Принципы формируются в рамках политики государства в области правосудия, первоначально формулируются в виде идей, которые в процессе правотворчества постепенно закрепляются как нормы действующего законодательства. Фактически, указывает В. И. Рохлин, принципы уголовного процесса отражают тип государства и соответствующее ему право, уровень развития теоретической мысли, судебной практики и правосознания общества⁸.

В качестве основных принципов уголовно-процессуального права необходимо указать: всеобщность — принцип имеет значение для всего уголовного судопроизводства; нормативность — принцип закрепляется в нормах законодательства; универсальность — принцип проявляется во всех стадиях уголовного процесса; обеспеченность силой государственного принуждения — в противном случае устанавливаемые принципом руководящие положения не являлись бы обязательными к исполнению; самостоятельность — принцип не дублирует содержание других принципов; системность — принцип входит в целостную систему принципов, которые в своей совокупности призваны обеспечить эффективное функционирование всей уголовно-процессуальной деятельности.

Провозглашение прав и свобод человека в качестве высшей ценности, признаваемой и всемерно охраняемой государством, предопределило пересмотр правовых норм, регулирующих большинство сфер жизнедеятельности общества. Безусловно, в любом отношении присутствуют как публичные, так и личные интересы, при этом особо следует отметить, что превалирование тех или иных интересов позволяет говорить о методе правового регулирования, используемом в данной сфере отношений.

Преступление наибольшим образом ущемляет фундаментальные права человека, именно поэтому осуществление уголовного правосудия находится в компетенции органов государственной власти, которые призваны соблюдать интересы всего общества путем обеспечения их реализации и защиты, в связи с чем они наделены широким кругом полномочий в данной сфере. Законодатель, сохраняя в уголовно-процессуальном кодексе обязанность должностных лиц, ведущих производство по уголовному делу, обеспечивать соблюдение прав и законных интересов лиц, привлекаемых к участию в нем, в значительно большей мере стал полагаться на самих участников процесса в вопросах реализации и защиты ими своих законных прав и интересов.

Необходимо отметить, что диспозитивность в рамках уголовного судопроизводства действует локально, избирательно, причем только в тех случаях, когда это оговорено специальной правовой нормой и только в пределах, допустимых законом⁹.

Диспозитивность выражается в отдельных правах, во-первых, указанных в законе участников уголовного процесса, которые действуют в личных интересах, во-вторых, в правах иных заинтересованных лиц. Именно данные права являются формой проявления диспозитивного начала на различных стадиях производства по уголовному делу.

Весь спектр диспозитивных прав, по нашему мнению, подлежит видовому разделению в зависимости от механизма их реализации в ходе уголовного процесса. Одними правами участник или иное заинтересованное лицо может воспользоваться независимо от конкретной стадии производства по уголовному делу — с большой долей условности их можно назвать конститутивными; другими же правами лицо может воспользоваться только в определенных законом случаях, при наступлении определенных фактов либо возникновении соответствующих ситуаций — так называемые ситуационные права. Обязательными условиями осуществления указанных прав являются их осознанность непосредственно самим субъектом, а также возможность их беспрепятственного осуществления.

Представляется уместным выделить характерные черты диспозитивных прав, это позволит идентифицировать их из всего массива субъективных прав, предоставленных субъектам уголовно-процессуальных отношений.

Первой чертой диспозитивных прав является то, что их реализация происходит в целях удовлетворения определенных интересов, причем как личных, так и представляемых. Второй чертой диспозитивных прав является то, что им должна соответствовать безусловная обязанность должностного лица совершать строго определенные действия либо воздержаться от их совершения. Третья черта заключается в том, что реализуемые диспозитивные права должны оказывать определенное влияние на возникновение, течение и прекращение уголовно-процессуальных отношений, то есть на весь процесс производства по уголовному делу.

В науке уголовно-процессуального права с достаточно давнего времени выделяются материальная и процессуальная диспозитивность. Еще М. С. Строгович указывал на то, что в уголовном судопроизводстве присутствует свобода распоряжения как предметом уголовного процесса, так и предоставленными процессуальными правами¹⁰.

Материальная диспозитивность представляет собой свободу распоряжения правом на уголовный иск¹¹, предметом которого выступает защита имущественных, связанных с ними неимущественных и иных благ путем привлечения виновных лиц к уголовной ответственности¹². Кроме того, к материальной диспозитивности следует отнести право распоряжения спорным материальным правом при производстве по гражданскому иску в рамках уголовного дела.

Процессуальная диспозитивность представляет собой свободу участников уголовно-процессуальной деятельности, а также иных заинтересованных лиц в распоряжении процессуальными правами, реализация которых оказывает существенное влияние на уголовное судопроизводство. Именно данный вид диспозитивности предоставляет сторонам и иным заинтересованным лицам возможность наиболее полно отстаивать свою позицию в рамках конкретного уголовного дела, осуществляя или воздерживаясь от реализации тех или иных прав.

Среди субъектов диспозитивности следует, на наш взгляд, указать подозреваемого, обвиняемого, их защитников и соответствующих законных представителей, потерпевших,

гражданских истцов и ответчиков и их представителей, которые отстаивают в уголовном судопроизводстве как личный, так и представляемый (защищаемый) интерес. В связи с этим данным субъектам предоставлен широкий спектр прав, реализация которых существенным образом влияет на возникновение, течение и прекращение уголовно-процессуальных отношений. Кроме того, к субъектам диспозитивности допустимо также относить иных лиц, например свидетелей, которые имеют заинтересованность в исходе уголовного дела¹³. В отношении органов и должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, следует указать, что они не относятся к субъектам диспозитивности, поскольку действуют в публичном интересе, в связи с чем для выполнения возложенных функций им предоставлены широкие права, осуществление которых является скорее обязанностью, чем правом, то есть в их действиях отсутствует свобода распоряжения. Таким же образом следует рассматривать и судебные органы, которые, не являясь субъектами диспозитивности, осуществляют рассмотрение и разрешение уголовного дела по существу, тем самым проявляя свойственную им публичную функцию.

Исходя из проведенного анализа сущности диспозитивности, выявленных характерных черт и признаков диспозитивного начала, а также с учетом его субъектного состава, по нашему мнению, принцип диспозитивности в уголовном процессе следует определить следующим образом: «участникам уголовного процесса, отстаивающим в деле свой личный или представляемый интерес, а также иным заинтересованным лицам предоставлена свобода распоряжения материальными и процессуальными правами, реализация которых обуславливает возникновение, изменение или прекращение уголовно-процессуальных отношений». Дефиницию диспозитивности в уголовном судопроизводстве в указанном виде следует закрепить как соответствующее правило главы 2 УПК РФ, придав тем самым диспозитивному началу недостающий, как указывалось ранее, признак нормативности.

Примечания

¹ См.: Словарь иностранных слов / Под ред. *Ф. Н. Петрова*. М., 1986. С. 520; Современный толковый словарь русского языка / Под ред. *С. А. Кузнецова*. СПб., 2001. С. 615.

² Подробнее см.: *Савицкий М. Я.* К вопросу о системе принципов советского уголовного процесса // Советское государство и право. 1950. № 1. С. 55.

³ Подробнее см.: *Чечина Н. А.* Принципы советского гражданского процессуального права и их нормативное закрепление // Правоведение. 1960. № 3. С. 78.

⁴ См. напр.: *Грибанов В. П.* Принципы осуществления гражданских прав // Вестн. Моск. ун-та. Сер. XII. Право. 1966. № 3. С. 13; *Шейндлин Б. В.* Сущность советского права. Л., 1959. С. 65.

⁵ См.: *Лившиц Ю. Д.* Теоретические проблемы воспитательного воздействия советского уголовного судопроизводства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977. С. 18.

⁶ См.: *Якуб М. Л.* О системе принципов советского уголовного процесса // Социалист. законность. 1952. № 6. С. 80.

⁷ См.: *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1968. С. 124.

⁸ См.: Уголовно-процессуальное право: Учеб. для юрид. вузов / Под ред. *В. И. Рохлина*. СПб., 2004. С. 78.

⁹ См.: *Божьев В. П.* Применение норм уголовно-процессуального законодательства при рассмотрении дел частного обвинения // Сов. юстиция. 1992. № 15–16. С. 22.

¹⁰ См.: *Строгович М. С.* Уголовный процесс. М., 1946. С. 82.

¹¹ См.: *Александров А. С.* Диспозитивность в уголовном процессе: Дис ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1995. С. 77.

¹² См.: Смирнов А. В. Модели уголовного процесса. СПб., 2000. С. 34.

¹³ См.: Чачина Г. Г. Нравственные и правовые основы свидетельского иммунитета в уголовном процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 1999. С. 17.

В. С. Оплетев

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЦ, НЕ ПОДЛЕЖАЩИХ ДОПРОСУ В КАЧЕСТВЕ СВИДЕТЕЛЕЙ

Рассматриваются пути расширения участников уголовного процесса, не подлежащих допросу в качестве свидетелей.

Ключевые слова: *процессуальное положение свидетеля в уголовном процессе, допрос свидетеля, участники уголовного процесса, не подлежащие допросу в качестве свидетеля.*

Согласно УПК РФ для допроса в качестве свидетеля может быть вызвано любое лицо вне зависимости от пола, возраста, должностного положения, состояния здоровья. Однако часть третья ст. 56 УПК РФ предусматривает исключения, касающиеся определенных обстоятельств в отношении участия некоторых лиц в уголовном процессе в качестве свидетелей.

Согласно положениям указанной нормы не подлежат допросу в качестве свидетелей:

- 1) судья, присяжный заседатель — об обстоятельствах уголовного дела, которые стали им известны в связи с участием в производстве по данному уголовному делу;
- 2) адвокат, защитник подозреваемого, обвиняемого — об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием;
- 3) адвокат — об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с оказанием юридической помощи;
- 4) священнослужитель — об обстоятельствах, ставших ему известными из исповеди;
- 5) член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без их согласия — об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с осуществлением ими своих полномочий.

Запреты, связанные с допросами некоторых лиц в качестве свидетелей, обусловлены потребностями защиты публичных интересов. Так, судьи и присяжные заседатели не могут быть допрошены в качестве свидетелей о том, что происходило в совещательной комнате, в связи с необходимостью гарантировать тайну совещания и, следовательно, независимость суда. Допрос адвоката, участвовавшего в производстве по делу в качестве защитника или представителя, об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с исполнением им своих обязанностей в процессе, недопустим, поскольку это подорвет доверие к нему со стороны доверителя и поставит под сомнение конституционный принцип обеспечения каждому права на получение квалифицированной юридической помощи.

Между тем указанные запреты не являются категоричными. Так, согласно п. 2 части третьей ст. 56 УПК РФ не исключается право адвоката давать показания, когда сам адвокат и его подзащитный заинтересованы в оглашении тех или иных сведений. Данная норма также не служит для адвоката препятствием к реализации права выступить свидетелем по делу при условии изменения впоследствии его правового статуса и соблюдения прав и законных интересов лиц, доверивших ему информацию¹.

Запрет допроса указанных выше лиц, помимо норм УПК РФ, дублируется в соответствующих законодательных актах.

Однако, анализируя некоторые российские законы, можно выделить и другие категории лиц, не подлежащих допросу в качестве свидетелей, о которых в УПК РФ не упоминается.

Так, отказаться от дачи свидетельских показаний по уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, вправе также Уполномоченный по правам человека в РФ согласно ст. 24 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»². Думается, что данное лицо необходимо упомянуть в п. 5 части третьей ст. 56 УПК РФ наравне с членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы.

Согласно п. 4 ст. 49 Закона РФ «О средствах массовой информации» журналист обязан сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника. Статья 41 данного Закона гласит: редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне. Исходя из этого редакция обязана сохранять в тайне источник информации и не может называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом³.

Модельным УПК для государств — участников СНГ, принятым еще в феврале 1996 г., также предусмотрено (п. 5 ч. 2 ст. 120), что вызову и допросу в качестве свидетеля не подлежит журналист для установления лица, предоставившего сведения с условием неразглашения его имени, кроме случаев, когда он добровольно пожелает дать показания⁴. То есть в нем, по сути, дублируется норма Закона РФ «О средствах массовой информации», касающаяся запрета допроса журналиста, с той лишь разницей, что кодексом не предусматривается ограничение конфиденциальности судебным решением.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ не содержит подобной нормы, поэтому данный пробел необходимо устранить, включив в него запрет на допрос в качестве свидетеля журналиста с учетом положений Закона РФ «О средствах массовой информации». Выполнение этого правила должно способствовать защите и соблюдению одной из главных демократических свобод — свободы слова.

Сказанное выше относится к лицам, чей запрет на допрос в качестве свидетеля так или иначе закреплен в других российских законодательных актах.

Однако, по нашему мнению, круг лиц, не подлежащих допросу в качестве свидетеля по определенным обстоятельствам, должен пополниться новыми участниками. Для попытки расширения числа таких субъектов необходимо обратиться не только к положениям российских законов, но и к законодательству государств СНГ, Модельному УПК для государств — участников Содружества.

В Государственную Думу РФ Законодательным Собранием Санкт-Петербурга внесен законопроект, предусматривающий введение в УПК РФ и ГПК РФ нового участника процесса — помощника судьи. Анализируя указанный законопроект, стоит согласиться с авторами в том, что введение данной процессуальной фигуры необходимо. Однако предложенные изменения ряда процессуальных норм представляются не вполне достаточными⁵. Например, появление данной процессуальной фигуры должно быть связано и с запретом допроса помощника судьи в качестве свидетеля. Соответственно, часть третья ст. 56 УПК РФ должна дополниться следующим пунктом: «помощник судьи — об обстоятельствах уголовного дела, которые стали ему известны в связи с подготовкой и организацией судебного разбирательства».

Еще одним «неприкосновенным» для свидетельствования лицом мог бы быть врач. Так, п. 7 ч. 2 ст. 60 УПК Беларуси запрещает допрашивать в качестве свидетеля врача — без согласия лица, обратившегося за оказанием медицинской помощи, по обстоятельствам, составляющим предмет врачебной тайны. В России относительно врачебной тайны наблюдается противоположный подход. К примеру, согласно ч. 3 ст. 61 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается по запросу органов дознания, следствия и суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством.

Врачебной тайной является информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении⁶.

Данное положение российского законодательства, несмотря на ограничение тайны частной жизни граждан, направлено на охрану прав и интересов других лиц, для которых эта информация может быть значима для положительного исхода по уголовному делу. Однако такое вмешательство должно быть по возможности минимизировано. Для этого право давать согласие на запрос сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя необходимо отнести к исключительной компетенции суда.

Характерным является положение п. 7 ч. 3 ст. 90 УПК Республики Молдова, согласно которому не подлежат вызову и допросу в качестве свидетелей семейный врач и другие лица, осуществляющие уход за больным, — в отношении частной жизни лиц, которых они обслуживают. В то же время ч. 4 данной статьи делает исключение из этого правила. Указанные лица могут быть вызваны и допрошены в качестве свидетелей только в случае, когда информация, которой они располагают, крайне необходима для предупреждения или раскрытия особо опасных или чрезвычайно опасных преступлений. Думается, что включение аналогичных положений в российское уголовно-процессуальное законодательство не вполне целесообразно, так как охрана частной жизни граждан России гарантируется ст. 23 Конституции РФ.

Часть 2 ст. 120 Модельного УПК для государств — участников СНГ относит также к числу лиц, не подлежащих вызову и допросу в качестве свидетелей, малолетних, а также лиц, имеющих физические или психические недостатки, не позволяющие правильно воспринимать и воспроизводить обстоятельства, подлежащие установлению по уголовному делу. Часть 2 ст. 60 УПК Беларуси гласит: «Не подлежат допросу в качестве свидетелей лица, которые в силу возраста, физических или психических недостатков не способны правильно воспринимать обстоятельства, подлежащие установлению по уголовному делу, и давать о них показания. Для разрешения вопроса о способности лица правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для дела, и давать о них показания может назначаться и производиться амбулаторная экспертиза». Аналогичное положение содержится в УПК Республики Казахстан (п. 4 ч. 2 ст. 82).

Российский закон прямого запрета на такое участие указанных лиц не имеет. Анализ ст. 196 УПК РФ показывает, что судебная экспертиза по указанным вопросам в обязательном порядке проводится только в отношении потерпевшего, а неспособность лица правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела, и давать показания в силу малолетнего возраста вовсе отсутствует. Таким образом, представляется необходимым внести изменения в ст. 56 и 196 УПК РФ с учетом положений, предусмотренных белорусским и казахстанским уголовно-процессуальным законодательством.

Закон не запрещает также и допросы в качестве свидетелей должностных лиц, осуществлявших функцию уголовного преследования (дознавателей, следователей). Однако согласно определению Конституционного Суда РФ от 6 февраля 2004 г. № 44-О по жалобе гражданина Демьяненко Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 56, 246, 278 и 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации не может служить основанием для воспроизведения в ходе судебного разбирательства содержания показаний подозреваемого, обвиняемого, данных в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника и не подтвержденных им в суде, путем допроса в качестве свидетеля дознавателя или следователя, производившего дознание или предварительное следствие⁷.

А вот Модельный УПК для государств — участников СНГ выделяет отдельное положение, касающееся допроса указанных должностных лиц. Пункт 4 ч. 2 ст. 120 Модельного УПК указывает на то, что вызову и допросу в качестве свидетелей не подлежат прокурор, следователь, дознаватель и секретарь судебного заседания в связи с уголовным делом, в котором они осуществляли свои процессуальные полномочия, кроме случаев расследования ошибок или злоупотреблений при производстве по этому делу, возобновления производства по этому делу по вновь открывшимся обстоятельствам или восстановления утраченного производства.

Как видно, помимо следователей и дознавателей в числе должностных лиц в данной норме указаны прокурор и секретарь судебного заседания.

Однако Модельный УПК — это нормативный проект, носящий декларативный характер и в связи с этим содержащий право на выбор для государств — участников СНГ включать данные правила в свое законодательство или нет.

Белорусский законодатель учел соответствующие руководящие положения и закрепил в п. 5 ч. 2 ст. 60 УПК правило, согласно которому не подлежат вызову в качестве свидетелей прокурор, следователь, дознаватель, секретарь судебного заседания — об обстоятельствах уголовного дела, которые стали им известны в связи с участием в производстве по уголовному делу.

Думается, что российскому законодателю необходимо последовать примеру белорусских коллег и авторов Модельного УПК и включить в п. 1 части третьей ст. 56 УПК помимо судьи и присяжных заседателей еще и прокурора, следователя, дознавателя и секретаря судебного заседания.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что российское уголовно-процессуальное законодательство требует доработки. Игнорирование норм Модельного УПК для государств — участников СНГ, в разработке которого принимали участие и российские ученые, не способствует сближению нормативной базы государств, входящих в Содружество.

Исходя из проведенного выше анализа как российского, так и зарубежного законодательства, можно констатировать тот факт, что в часть третью ст. 56 УПК РФ необходимо внести изменения, касающиеся введения запрета на допрос в качестве свидетелей следующих субъектов: Уполномоченного по правам человека в РФ, журналиста, малолетних лиц и лиц с физическими и психическими недостатками, помощника судьи, прокурора, следователя, дознавателя и секретаря судебного заседания.

Примечания

¹ Определение Конституционного Суда РФ по жалобе гражданина Цицкишвили Гиви Важевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части третьей статьи 56 Уголовно-

процессуального кодекса Российской Федерации от 6 марта 2003 г. № 108-О // Рос. газ. 2003. № 99.

² Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

³ Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. // Рос. газ. 1992. № 32.

⁴ Модельный УПК для государств — участников СНГ от 14 февраля 1995 г. [Электронный ресурс] // <http://www.hro.org/docs/rlex/upkmod/index.htm>

⁵ Предлагается внести изменения и дополнения в следующие статьи УПК РФ: 62, 68, 72, 245, 259, 262, 266, 304, 372.

⁶ Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ по жалобе гражданина Демьяненко Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 56, 246, 278 и 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 44-О // Рос. газ. 2004. № 71.

А. М. Мухин

ПОСЛЕДСТВИЯ ОТКАЗА ПРОКУРОРА ОТ ОБВИНЕНИЯ

Рассматриваются вопросы функций прокурора в уголовном процессе в свете новелл уголовно-процессуального законодательства. Большое внимание уделено особому полномочию прокурора в уголовном процессе — предъявлению обвинения.

Ключевые слова: *принцип самостоятельности прокурора, обвинительный акт, предъявление обвинения.*

Одним из важнейших в уголовном праве представляется положение о том, что прокурор должен поддерживать обвинение лишь в меру его доказанности. В силу принципа процессуальной самостоятельности прокурора его позиция в суде не должна быть связана выводами обвинительного заключения или обвинительного акта и может основываться только на результатах исследования доказательств по уголовному делу в судебном заседании.

Если прокурор придет к убеждению о том, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он в соответствии с частью седьмой ст. 246 УПК РФ отказывается от обвинения и излагает суду мотивы отказа. Отдельные авторы предлагают мотивы отказа представлять суду в письменном виде. Причем отказ должен быть завизирован лицом, ранее утвердившим обвинительное заключение. Так, Ю. Щербаков считает, что «отказ прокурора от обвинения должен быть изложен в письменной форме, с обязательным обоснованием своего мнения о недоказанности или исключения из обвинения каких-то обстоятельств»¹.

Обоснованность такой точки зрения подтверждается содержанием п. 3.5 вновь принятого приказа Генерального прокурора РФ от 20 ноября 2007 г. № 185 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»: отказ государственного обвинителя от обвинения должен быть мотивирован и представлен суду в письменной форме².

Прокурор может отказаться от обвинения не только тогда, когда доказательства, даже дополнительные, не подтверждают обвинение, но и когда их явно недостаточно, чтобы

сделать вывод о совершении подсудимым преступления и его виновности. При этом если исходить из принципа презумпции невиновности, то для отказа от обвинения прокурору не нужно быть полностью уверенным в невиновности подсудимого. Как отмечал В. М. Савицкий, прокурору достаточно утратить убеждение в виновности — не более. Абсолютно неприемлема ситуация, когда прокурор, видя, что обвинение необоснованно, пытается «спасти ситуацию» и просит суд изменить квалификацию на более мягкую, ограничиться назначением подсудимому наказания в пределах уже отбытого им срока (если лицо содержится под стражей) или определить ему минимальную меру наказания³.

В науке существуют различные точки зрения, характеризующие последствия для потерпевшего отказа государственного обвинителя от обвинения. Именно включение в УПК РФ положений об обязательности для суда позиции прокурора, отказавшегося от обвинения, отсутствие в этом случае у потерпевшего права продолжить уголовное преследование были предметом широкой дискуссии⁴.

Одни авторы считают, что отказ прокурора от обвинения без согласия потерпевшего нарушает права последнего. Государственный обвинитель и при поддержании обвинения, и при отказе от него оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению. Однако внутреннее убеждение потерпевшего, как участника стороны обвинения, может не совпадать с мнением прокурора. Несмотря на это, в случае отказа прокурора от обвинения потерпевший лишен права изложить суду основания своего убеждения в том, что вина подсудимого в ходе судебного следствия не доказана. Таким образом, потерпевший лишается и права на доступ к правосудию, и компенсации причиненного ущерба⁵.

А. Н. Фоменко предлагает ввести в связи с этим в ст. 246 УПК РФ положение, устанавливающее в случае отказа от обвинения обязательную процедуру согласования позиции прокурора и потерпевшего⁶. С. Бояров также не исключает подписание официального письменного отказа потерпевшего⁷.

В. Горобец указывает на недопустимость умаления законных прав и интересов других участников процесса при отказе от государственного обвинения⁸.

Некоторые авторы рассматривают возможность поддержания обвинения потерпевшим в том случае, если государственный обвинитель от него отказался⁹.

Вместе с тем такие точки зрения не бесспорны. Мы разделяем мнение И. Демидова и А. Тушева, полагающих, что отказ прокурора от обвинения не влечет нарушения прав потерпевшего, так как бремя доказывания обвинения и опровержение доводов в защиту обвиняемого лежит только на прокуроре¹⁰. Такой же точки зрения придерживается и В. Холоденко, считающий, что было бы неправильно ставить уголовное преследование по делам публичного обвинения в зависимость от волеизъявления частного лица¹¹.

Мнение потерпевшего, который не согласился с отказом государственного обвинителя от обвинения, не может рассматриваться как обстоятельство, препятствующее осуществлению прокурором дискреционных полномочий¹². Доступ же потерпевшего к правосудию в этом случае обеспечивается предоставлением ему права быть услышанным судом, а также права обжаловать судебное решение в кассационном порядке (постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П по делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 УПК РФ в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан¹³). Представляется объективным и суждение по этому вопросу, высказанное И. Л. Петрухиным: «при отказе прокурора от обвинения суд больше не связан позицией потерпевшего, и это правильно»¹⁴.

А. Леви предлагает указать в уголовно-процессуальном законе, что отказ прокурора от обвинения не вызывает немедленного прекращения уголовного дела, как было записано в ст. 246 УПК РСФСР, а должен рассматриваться как ходатайство стороны обвинения. Суд, продолжив судебное следствие и выслушав прения сторон, сможет принять то решение, которое он считает правильным¹⁵.

Эта точка зрения заслуживает особого внимания. Действительно, нормы уголовно-процессуального закона, обязывающие суд прекратить уголовное дело в случае отказа прокурора от обвинения, противоречат нормам Конституции РФ. В ст. 120 указано, что судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Значение независимости судей как принципа правосудия состоит в создании для судей таких условий осуществления их деятельности, при которых они могли бы рассматривать дела и принимать по ним самостоятельные решения на основании Конституции, других федеральных законов. Поэтому, на наш взгляд, отказ государственного обвинителя от обвинения должен рассматриваться как ходатайство стороны обвинения со всеми вытекающими последствиями. Суд же, выслушав ходатайство и заслушав мнение участников процесса, должен принимать самостоятельное решение.

Как нам представляется, отказ государственного обвинителя от обвинения в процессе, поддержанный потерпевшим, должен влечь за собой постановление оправдательного приговора, а не прекращение уголовного дела, поскольку в оправдательном приговоре содержится вывод суда о невиновности подсудимого, тогда как прекращение дела ассоциируется с недоказанностью виновности подсудимого.

Если в судебном разбирательстве выяснится, что отсутствуют общие признаки преступления, например, субъект не достиг возраста привлечения к уголовной ответственности или отсутствует объективная сторона преступления, то прокурор отказывается от обвинения, а суд в обязательном порядке мотивированным постановлением прекращает уголовное преследование и производство по делу. В данном случае, как обоснованно полагает С. Бояров, казус заключается в невозможности суда не согласиться с отказом обвинителя от обвинения в случае его мотивированного отказа, даже если, по мнению суда, доказательства вины подсудимого имеются¹⁶.

Принципиальный вопрос о том, может ли государственный обвинитель продолжать поддержание государственного обвинения, если в связи с частичным отказом от него оно из публичного перерастает в частное, ставит Н. А. Кириллова. По ее мнению, в этом случае прокурор должен отказаться от поддержания публичного обвинения, однако он не может продолжать поддержание частного обвинения, поскольку это право потерпевшего. При перерастании публичного обвинения в частное суд должен выяснить позицию потерпевшего: желает ли он поддерживать обвинение против подсудимого, не хочет ли прекратить дело примирением сторон, и, учитывая его мнение, разрешить дело¹⁷.

Возможен как частичный, так и полный отказ от обвинения. Частичный отказ прокурора связан с отказом от обвинения в совершении конкретного преступления из ряда вмененных. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П по делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 УПК РФ в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан¹⁸ решение судом в этом случае выносится лишь по завершении исследования значимых для этого материалов дела и заслушивания мнения участников судебного заседания со стороны обвинения и защиты.

В действительности неоднократно встречаются случаи необоснованного отказа государственного обвинителя от обвинения. Принятие прокурором произвольного,

незаконного и необоснованного решения о полном либо частичном отказе от обвинения недопустимо, поскольку оно ущемляет права и законные интересы потерпевших от преступления. В таком случае вышестоящий прокурор, как правило, обжалует постановление суда о прекращении дела, и суд кассационной инстанции удовлетворяет его представление.

Примечания

- ¹ Щербаков Ю. Отказ прокурора от обвинения: последствия для потерпевшего // Законность. 2002. № 2. С. 30.
- ² Законность. 2008. № 1. С. 46–55.
- ³ См.: Савицкий В. М. Государственное обвинение в суде. М., 1971. С. 211–213.
- ⁴ См.: Лукожев К. М. Отказ государственного обвинителя от обвинения в суде по УПК РФ // Судья. 2005. № 8; Кузнецова О. Д. Тактика ведения защиты и поддержания государственного обвинения в суде первой инстанции // Уголов. процесс. 2005. № 1; Решетова Н. Ю. Поддержание государственного обвинения и дискреционные полномочия прокурора // Проблемы современного российского уголовно-процессуального законодательства и практики его применения: Сб. тр. М., 2007. С. 80–85.
- ⁵ См.: Тетерина Т. Отказ прокурора от обвинения «преступает» права потерпевшего на доступ к правосудию // Рос. юстиция. 2003. № 10. С. 15.
- ⁶ См.: Фоменко А. Н. Отказ от обвинения и права потерпевшего // Уголов. процесс. 2005. № 12. С. 28.
- ⁷ См.: Бояров С. Отказ прокурора от обвинения // Уголов. право. 2005. № 4. С. 59.
- ⁸ См.: Горобец В. О соблюдении интересов правосудия при отказе государственного обвинителя от обвинения // Уголов. право. 2006. № 1. С. 77–78.
- ⁹ См.: Яковлев Н. М. Ограничение прав потерпевших на свободный доступ к правосудию // Журн. рос. права. 2005. № 5. С. 16.
- ¹⁰ См.: Демидов И., Тушев А. Отказ прокурора от обвинения // Рос. юстиция. 2002. № 8. С. 25–26.
- ¹¹ См.: Холоденко В. Учет мнения потерпевшего и его представителя при изменении обвинения прокурором в стадии судебного разбирательства // Рос. юстиция. 2002. № 3. С. 50.
- ¹² См.: Решетова Н. Ю. Поддержание государственного обвинения и дискреционные полномочия прокурора // Проблемы современного российского уголовно-процессуального законодательства и практики его применения: Сб. тр. М., 2007. С. 84.
- ¹³ Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1. С. 3–26.
- ¹⁴ Петрухин И. Л. Концептуальные основы реформы уголовного судопроизводства в России // Государство и право. 2002. № 5. С. 21.
- ¹⁵ См.: Леви А. Отказ государственного обвинителя от обвинения // Законность. 2006. № 6. С. 41–43.
- ¹⁶ См.: Бояров С. Указ. соч. С. 59.
- ¹⁷ См.: Кириллова Н. А. Правовые последствия отказа от обвинения // Рос. юстиция. 2006. № 7. С. 54–55.
- ¹⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1. С. 25.

ИНДИВИДНЫЕ, СУБЪЕКТНЫЕ И ЛИЧНОСТНЫЕ ФАКТОРЫ КОРРЕКЦИИ ВОЛЕВЫХ КАЧЕСТВ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ТРЕНИНГЕ

Приводится глубокий анализ факторов (личностный, индивидуальный и субъектный), которые подвергаются коррекции в ходе специализированного волевого тренинга. Основное внимание при коррекционной работе волевой сферы личности уделяется факторам личностного уровня саморегуляции. Дается определение термина саморегуляции как системно организованной деятельности, включающей компоненты волевой активности.

Ключевые слова: *волевые качества, саморегуляция, сотрудники органов внутренних дел.*

Общественно-политические преобразования в нашем обществе происходят на фоне сложных и противоречивых социальных процессов, возникновения различного рода конфликтов, для которых характерна непредсказуемость развития ситуации, противоречие между необходимостью применения соответствующих сил и средств, необходимых для урегулирования конфликта, и нормативной базой их применения. В ряде регионов России продолжают ухудшаться криминогенная обстановка, обострятся межнациональные, межрелигиозные противоречия, активизируются сепаратистские и экстремистские элементы. Усиливается реальная угроза жизни и здоровью граждан, соблюдению их конституционных прав, территориальной целостности государства.

Эти особенности обусловили изменения в характере оперативно-служебной, боевой деятельности органов внутренних дел, предъявили новые более жесткие требования к профессиональному отбору кандидатов на службу в ОВД, процессу психолого-педагогической подготовки сотрудников милиции.

Важной психологической предпосылкой успешных боевых действий сотрудников ОВД является умение управлять своим поведением. Известно, что каждое боевое действие требует определения цели, решения, преодоления разнообразных трудностей, мобилизации сил, управления собой, то есть является волевым.

Отсутствие у сотрудников ОВД волевых качеств или недостаточное их развитие приводят к таким проявлениям личности, как неумение владеть собой, вспыльчивость в общении, повышенная внушаемость и подчинение своих действий давлению преступного элемента, что несовместимо с выполнением сотрудником служебных обязанностей и профессионального долга.

В связи с этим проблема развития волевых качеств сотрудников ОВД является в настоящее время актуальной. Коррекция и развитие таких качеств возможны с помощью специализированного психологического тренинга коррекции волевых качеств.

В научных работах, посвященных вопросам развития и формирования волевых качеств, акцент делается на том, что в данном случае наиболее продуктивным в системе профессионально-служебной подготовки сотрудников ОВД является коррекционный подход¹.

Социально-психологический тренинг входит в число активных методов обучения и не только дает его участникам психологические знания, но и способствует развитию у них волевых качеств, а также умений и навыков, облегчающих партнерское общение и поиски выхода из трудных ситуаций, встречающихся в профессиональной деятельности сотрудников ОВД.

В связи с этим необходимо уделять внимание индивидуальным, субъектным и личностным факторам коррекции волевых качеств сотрудников ОВД в тренинге.

Целесообразное функционирование человека обеспечивается саморегуляцией разных уровней организации и сложности, к числу которых можно отнести: 1) биологический (организменный) — осуществляет гомеостаз организма (неосознаваемый); 2) психофизиологический (индивидуальный) — обеспечивает устойчивость психики (неосознаваемый — осознаваемый); 3) социально-психический (личностный) — способствует адаптации и развитию личности (осознаваемый). Соответственно, начальный этап тренинга волевых качеств целесообразно проводить на социально-психическом уровне.

Из теории информации известно, что к самоорганизующимся системам, развивающимся с качественными изменениями, с возрастанием уровня организации относятся только открытые системы, «в которых каждый процесс предстает как противоречивое единство самообусловленности и внешней обусловленности, единство внутренних и внешних противоречий»². Человек и есть открытая самоорганизующаяся система с подсистемами регуляции от молекулярно-генетического до социально-психического уровня. В то же время человек — это подсистема более сложных систем: природы и общества.

В общем плане мы, придерживаясь точки зрения психологов М. И. Сетрова, Ю. А. Шаранова и некоторых других, понимаем под саморегуляцией «изменение взаимосвязи, направленное на сохранение целого».³

Исследователи саморегуляционных процессов «живого вещества» выявили теснейшую взаимосвязь пространственно-временной организованности объективной реальности (Космоса, Природы) с тонкими формами психической организованности. Опыты А. П. Дубова, В. Г. Карманова, В. П. Казначеева, Ж. Кальмар, Р. де ля Фюна позволяют утверждать, что в основе организации жизни лежат информационные процессы, происходящие на глубинном физическом уровне (гораздо глубже, чем молекулярный). Следовательно, правомочно говорить о единстве информационных процессов в живой клетке и мозге⁴.

По мнению Р. Ф. Абдеева, «именно информация лежит в основе процессов саморегулирования и управления в живой природе и в человеческом обществе»⁵.

Другими словами, с появлением жизни возникло целенаправленное использование информации для сохранения целостности в условиях воздействия окружающей среды, и основой высокоорганизованной жизни становится информация.

Информация, используемая организменным уровнем саморегуляции, для нас «закодирована» и в сознание выводится опосредованно, через ощущения. Побудителем саморегуляции этого уровня могут служить, например, отклонения физиологических параметров от нормы.

Поэтому применение тренинговых методик, связанных с высвобождением внутренних резервов организма, может существенно расширить диапазон поведенческих реакций человека и способствовать его лучшей адаптации.

Информация индивидуального уровня саморегуляции проявляется для умеющих наблюдать себя через эмоции и психические состояния. Побудитель саморегуляции этого уровня — отклонения от сложившихся в процессе социализации психических установок.

Следовательно, факторам коррекции данного уровня является переживание актуального эмоционального и психического состояния при усвоении нового опыта социализации, что может быть достигнуто при помощи поведенческой психотерапии или психодрамы.

Причиной, порождающей возникновение процессов саморегуляции личностного уровня, является, прежде всего, функциональная направленность человека, то есть цель, направляющая его деятельность и поведение.

Особенностью личностного, осознанного уровня саморегуляции, рассматриваемого всеми исследователями как высший, является то, что он предполагает не только «сохранение целого», но и его качественное изменение, так как именно он осуществляется по принципу самоорганизующихся систем (с учетом опыта, приобретенного научением) и реализует субъект — субъектные отношения: сознательная коррекция объекта саморегуляции приводит к изменению самой личности.

Таким образом, личностный уровень саморегуляции включает в себя и контур «сохранения целого» (собственно саморегуляции), и контур качественного его изменения (саморазвития).

Высший, личностный уровень осознанной саморегуляции многими исследователями (М. Я. Басов, Л. С. Выготский, В. А. Иванников, В. К. Калинин, В. И. Селиванов и др.) рассматривается как волевой.

Именно поэтому основное внимание при коррекционной работе волевой сферы личности уделяется факторам личностного уровня саморегуляции, то есть направленности личности.

Как уже подчеркивалось, наиболее полно в отечественной психологии и педагогике разработано понимание волевой саморегуляции как способности с помощью сформированных волевых качеств преодолевать препятствия (А. В. Барабанщиков, А. С. Макаренко, А. Ц. Пуни, П. А. Рудик, В. С. Сухомлинский, Н. Ф. Феденко и др.). При этом преодоление препятствий можно рассматривать и как способность к дополнительному побуждению для их преодоления (саморегуляция мотивации), и как мобилизацию дополнительных ресурсов за счет регуляции собственных состояний и организации психических процессов (саморегуляция состояний). В подавляющем большинстве случаев в качестве внутренних препятствий рассматриваются негативные эмоциональные состояния, снижающие эффективность или дезорганизующие деятельность личности.

Таким образом, в тренинг коррекции эмоционально-волевой сферы должны быть включены упражнения, развивающие навык регуляции эмоций целеполагания, то есть саморегуляции мотивации, а также регуляции эмоций, возникающих при практических попытках целедостижения и мешающих этим попыткам.

Придерживаясь точки зрения Ю. А. Шаранова, под эмоционально-волевой саморегуляцией сотрудника ОВД следует понимать системно организованную деятельность, включающую инициацию, построение, поддержание, управление разных уровней и форм произвольной психической активности, непосредственно регулирующей процесс достижения принимаемых сотрудником целей. Эта деятельность возникает:

- а) при побуждении к действию, не обусловленному актуально переживаемой потребностью, а сознательно принятому по служебной необходимости;
- б) при снятии эмоциональных состояний, неадекватных целям деятельности;
- в) при создании эмоциональных оптимальных состояний в нужные для субъекта деятельности моменты.

Цель эмоционально-волевой саморегуляции — уравновешенность эмоционально-волевой сферы личности, ядра ее психологической устойчивости. Поэтому коррекция этих компонентов с помощью тренинга, при условии несоответствия их должному уровню, может привести к формированию у сотрудника сильной и уравновешенной эмоционально-волевой сферы личности.

Мы придерживаемся точки зрения В. А. Иванникова и Ю. А. Шаранова, которая заключается в том, что психологическим механизмом формирования побуждения к действию, не обусловленному высокой мотивацией, является изменение или создание

дополнительного смысла действия. Это достигается через соизмерение высших смыслов правоохранительной деятельности с личностными ценностями сотрудника. Под высшими смыслами следует понимать ценности служебной деятельности, выражающие ее предельные ориентиры (идеалы). В определенном отношении некоторая совокупность идеалов (эталонов) деятельности заложена в кодексе чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации.

Придерживаясь точки зрения Ю. А. Шаранова, рассмотрим саморегуляционные явления психики человека как процесс и как объект. Содержание процессов саморегуляции, как было сказано выше, составляет оперативная («рабочая», циркулирующая) информация. Ее учет рождает, формирует и совершенствует различные, относительно устойчивые психические структуры, каждая из которых имеет свои функции, вызывающие новые циклы информации.

Все эти элементы выступают факторами коррекции волевой сферы личности, следовательно, тренинг, направленный на коррекцию этих элементов, может помочь сотруднику ОВД сформировать у себя должный уровень эмоционально-волевой саморегуляции, адекватное самоотношение и самооценку волевых качеств, что, в свою очередь, поможет ему правильно оценивать свои силы и адекватно реагировать в различных ситуациях.

Говоря об объекте эмоционально-волевой саморегуляции — эмоциональных состояниях, следует подчеркнуть, что под ними мы понимаем отчетливо выраженный эмоциональный компонент целостного, интегрального психического состояния, обусловленного целями и содержанием деятельности и динамикой субъективных переживаний, зависящих от психологических особенностей личности.

Преобладание волевых механизмов эмоциональной саморегуляции имеет свою «ахиллесову пятау» — чрезмерное волевое напряжение может привести к срыву высшей нервной деятельности. И тогда за периодом относительно устойчивых положительных результатов наступает период психологического кризиса. Положительный опыт ситуационного волевого «самопонукания» при длительном его использовании перечеркивается отрицательными эмоциями «срыва», возникающими в случае ослабления волевого контроля. Поэтому важно выработать адекватное самоотношение сотрудника к применению волевых качеств личности в любой жизненной ситуации.

Рассмотрение воли на уровне личности ведет к переосмыслению путей ее коррекции. При традиционном подходе акцент в данном случае делается на рассмотрении индивидуальных, субъектных и личностных факторов.

Следовательно, для подготовки сотрудника ОВД к адекватной эмоциональной и поведенческой реакции в ситуации волевого действия необходима коррекция его волевой сферы личности, осуществляемая путем тренинговых занятий с использованием приемов когнитивной, поведенческой и телесно-ориентированной психотерапии.

Примечания

¹ См.: *Заварзина Л. В.* Формирование эмоционально-волевой устойчивости у сотрудников ОВД: Дис. ... канд. пед. наук. СПб, 2002. С. 200; *Иванников В. И.* Психологические механизмы волевой регуляции. М., 1991. С. 210; *Смолкин А. М.* Методы активного обучения. М., 1991. С. 70.

² *Андреев Л. М.* Психологическое объяснение оперативно-служебной деятельности сотрудников ОВД. М., 2004. С. 100.

³ *Шаранов Ю. А., Потанин С. П.* Эмоционально-волевая саморегуляция сотрудника ОВД. СПб., 1996. С. 60.

⁴ Там же. С. 76.

⁵ Там же. С. 78.

SUMMARIES

R. I. Baygutlin

TO QUESTION ABOUT EFFICIENCY OF THE LEGAL REGULATION (EXPERIENCE AKSIOLOGICHESKOGO APPROACH TO PROBLEM)

In article are considered questions behaviours, as the most most important condition to efficiency of the legal regulation of the public relations. Urgency of the study of the problems presentations is Motivated about due in social interaction, achievements by society of the concensus for valuables of the human dormitory, as bases of the mass voluntary lawful behaviour.

A. A. Bakhaev

TRAINING, RETRAINING, INSTRUCTION AND OCCUPATIONAL SELECTION OF VEHICLE-DRIVERS

The article analyzes the reasons of high accident rate among novice drivers and conducts the comparative-legal analysis of the Russian and foreign systems of driver training. It was stated that one of the reason of accident rate among novice drivers is the low level of training connected with the inadequacy of material and technical basis of driving schools or its inefficient use, insufficient qualification of the teaching staff, non-fulfillment of the curriculum in full.

S. A. Burmistrova

AUTHORITIES ORGAN LOCAL HOME RULE ON COMISSIONING OBJECT CAPITAL CONSTRUCTION

The article is dedicated to one of the most sharp questions modern housing and civil legislation — an entering to usage vein complex. The author conducts the analysis acting rates within the framework of separate region not only, but also the whole state as a whole.

R. V. Chikulaev

ABOUT LEGAL REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITY IN FINANCIAL MARKETS AND STOCK MARKETS OF RUSSIA

The article deals with the analysis of investment activity regulation particularly in its execution in the stock markets. Conclusions about indissoluble connection between investment legislation and legal acts about securities and financial markets were arrived. The meaning of conceptual sources (state conceptions, strategies) for legal regulation item is researching. Basic approaches for investment legislation reforming were proposed.

M. I. Gubenko

THE PRINCIPLE TENDENCIES OF THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION CONTAINING RULES OF LABOUR LAW

In the article the author considers the principle tendencies of the development of legislation containing rules of labour law. In author's opinion, reforms of legislation containing rules of labour law are caused by the tendencies of the development of labour law as a separate branch of law. Among the principle tendencies the author distinguishes the following: the tendency for decentralization of labour legislation and reinforcement of regional and local rulemaking, reinforcement of the role of contract regulation of labour and other, directly related to labour, relationships, increase of the number of local regulations, expansion of the scope of labour law, and also reinforcement of differentiation and legal regulation of law, increase of court practice influence on the development of labour legislation. In the conclusion of the article it is noted that given items

require scientific explanation and must be incorporated into the process of labour legislation improvement.

A. A. Erofeev

NATIONAL CONSTITUTIONAL VALUE AND GLOBALIZACIONNYYE PROCESSES

In article is considered one of the most complex theoretical problems of the modern constitutional right to Russia — a problem of valuables and interest. Big attention is spared system analysis existing standpoint on given problem in light of the development domestic legislation.

O. V. Krivous

ABOUT FINANCIAL ENSURING THE LOCAL HOME RULE IN RUSSIAN FEDERATION

In article explored problems financial ensuring the local home rule in Russia: absence installed on federal level state minimum social standard; the low supply local budget own incooms. On base of the analysis these problems by author is offered long-term fastening for local level authorities in Russia of the minimum necessary volume tax incooms and accounting volume of the free enumerations.

O. I. Kulenko

PROBLEMS OF THE PROVISION BY PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE RF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND LIBERTIES OF THE PEOPLE IN SPHERE OF THE FIGHT WITH CRIMINALITY

In light of the last changes to UPK RF author considers the problems of the provision organ public prosecutor's offices RF rights and liberties of the persons, involved in criminal-process production.

N. S. Kunichkina

CONCEPTS DEIDEOLOGIZACII AND REIDEOLOGIZACII PUBLIC LIFE AS OPPOSITE APPROACHES TO DETERMINATION OF ESSENCE AND DUG STATE IDEOLOGY

In given article is considered problem of the use the notion "state ideology" in modern humanitarian science. The Author are considered concepts деидеологизации to public life, which present itself opposite approaches to determination dug and essence to state ideology in modern world.

E. V. Kuntc

KRIMINOLOGICHESKIE AND SOCIAL-PSYCHOLOGICAL PARTICULARITY OF THE MINOR PERSONS FEMININE FLAP MADE CRIMES

The article is dedicated to problem to criminality of the minor persons feminine flap. The author emphasizes spares the kriminology to feature given phenomenon and cites an instance efficient ways of the fight with them.

A. S. Kurmanov

RESPONSIBILITY FOR UNDERTAKING PUBLIC ACTION. QUESTIONS OF THE IMPROVEMENT ДИСПОЗИЦИИ CL. 149 CC RF

Given article is dedicated to questions to criminal responsibility for illegal воспрепятствование undertaking public action or participation in him. In work is made complex analysis rates and

principle of the international right, acting domestic and foreign criminal legislation on subject of the study, on the grounds of which are made offers on improvement of the rate, provided in cl. 149 CC RF.

D. V. Lorents

ON VINDICATIONAL LEGAL RELATION

The scientific article deals with the legal nature of vindicational liability (requirement of property from illegal possession) and his structure (parties of case: plaintiff – active legitimation owner, defendant — passive legitimation owner; object (behavior of disturber) and subject (individual thing); form, also ideological, juridical and material content of vindicational legal relation).

A. S. Matnenko

TO TEACHING ABOUT METHOD OF BUDGETARY ACTIVITY STATE

The article is dedicated to consideration of the questions to activity accredited organ state authorities in sphere of the realization of the budget to Russian Federation. The author pays attention theoretical motivation some term, without knowledge which impossible consider whole complex of the methods to budgetary activity on all amounts.

A. M. Muhin

FAILURE EFFECT OF THE PUBLIC PROSECUTOR FROM ACCUSATION

Questions function public prosecutor are considered In article in criminal process in light of the short stories criminal-process legislation. The Author big attention is spared special authority of the public prosecutor in criminal process — a presenting the accusation.

V. E. Natuev

CONCEPTUAL MOTIVATION TREND DEVELOPMENTS OF PARLIAMENTARIANISM IN RUSSIAN FEDERATION

In this article the author pinpoints a range of problems of the present-day Russian parliamentarism, he discusses the model of forming the legislative (representative) bodies in Russia as it is set out in the Constitution. In conclusion, the author stipulates the necessity to establish a theoretical concept of parliamentarism and outlines its fundamental provisions.

V. S. Opletaev

SOME PROBLEMS PROCESS POSITIONS OF THE PERSONS, NOT SUBJECTING AS WITNESSES

The author considers and offers the way of the expansion criminal process participant, not subjecting to допросы as witnesses.

D. V. Popov

SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INSTITUTIONS OF LOCAL GOVERNMENT AND THEIR SEPARATE STATE POWERS

Article is devoted to research of some theoretical problems of legal character. Institutions of local government often collide with these problems. They realize the separate state powers of Russian Federation's subjects, because they are allocated the corresponding competence. Some possible variants of solving these problems are offered in this article.

O. M. Saitova

THE LAW REGULATIONS OF ANTIDUMPING MEASURES IN THE EUROPEAN UNION

The article deals with legal antidumping regulation in EU. It examines the stages of antidumping process in details, shows up the contradiction of EU antidumping legislation to the requirements of WTO law, analyzes the most frequent mistakes often made by exporters in the antidumping investigations in the EU.

E. I. Sharnina

LAW REGULATION MATTERS OF INDIRECT TAXATION IN RUSSIAN FEDERATION

Law regulation matters of indirect taxation in Russian Federation were under consideration in the article. The ways of their solution were proposed.

D. S. Shtol

THEORETICAL BASE TO DEFINITIONS OF THE PRINCIPLE DISPOSITION MODERN CRIMINAL PROCESS

The this article is dedicated to problem of the determination to definitions of the notion «disposition begin» criminal process, as well as questions of the confession disposition as principle modern criminal proceedings.

S. M. Skryl

CONSTITUTIONAL-LEGAL MECHANISM OF THE RESTRICTION OF OWNERSHIP IN SYSTEM OF THE CO-ORDINATION PUBLIC AND QUOTIENT INTEREST

The article is dedicated to one of the most actual questions to theories of the constitutional right-protection of the rights and liberties of the person and person. At emphasizes is spared one of the main aspect — a restriction of the specified rights and liberties for the reason ensuring the mechanism to their realization.

I. Yu. Starikov

THE ISSUES OF THE ESSENCE OF THE STATE REGISTRATION UNDER THE CONDITIONS OF THE ADMINISTRATIVE REFORM IN RUSSIAN FEDERATION

The implementation of the administrative reform in Russian Federation resulted in a consideration of the relations between the executive authority and the private individuals through such a categories as «administrative procedures» and «public services». The author analyzes these concepts and attempts to determine their level of proximation to the notion of registration relations. The article covers the scientists' views, standards of the legislation in force as well as the proposed legislation provisions.

A. Yu. Tomilov

PUBLIC PROSECUTOR IN CIVIL PROCEEDINGS: PROBLEMS OF THE DETERMINATION OF THE BORDERS OF THE PARTICIPATION

Questions process order of the participation of the public prosecutor are considered In article in process on protection of the human rights. They are analysed gaps acting legislation in specified to sphere.

Zh. V. Zhadanova

**INDIVIDUAL SUBJECTIVE AND PERSONAL FACTORS OF MILITIAMEN,
S VOLITIONAL QUALITIES CORRECTION IN TRAINING**

An important psychological precondition of successful fighting of militiamen is the ability to conduct their own behaviour. Hence, for train personnel for an adequate emotional and behaviour reaction in the situation of volitional action it is necessary to correct their volitional sphere of personality by training lessons with the use of cognitive, behaviour and body-oriented psychotherapy methods.

V. V. Zaharov

**REFORMIROVANIE WAYS OF THE PERFORMANCE OF THE JUDICIAL
DECISIONS In RUSSIA IN SECOND HALF XIX CENTURIES**

They are considered questions features such institute civil process of the right as forced performance of the requirements. The author analyses the problem within the framework of history development given notions.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Байгутлин Расул Исмагилович, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права и конституционного права Челябинского государственного университета

Рабочий адрес и телефон: Челябинск, ул. Братьев Кашириных, д. 129, ауд. 317; (351) 799-71-41

Электронный адрес: rodd_9@454.ru

Бахаев Антон Александрович, аспирант кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета

Телефон: (351) 267-90-24, 8-919-111-2000

Электронный адрес: uvr@susu.ac.ru

Бурмистрова Светлана Александровна, преподаватель кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности факультета права и финансов Южно-Уральского государственного университета

Телефон: (351) 799-72-83

Электронный адрес: ugr@csu.ru

Губенко Марина Ивановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Ростовского филиала Российской академии правосудия

Телефон: (351) 799-72-83

Электронный адрес: ugr@csu.ru

Ерофеев Антон Александрович, аспирант кафедры теории государства и права и конституционного права Челябинского государственного университета

Рабочий адрес и телефон: 799-72-83

Электронный адрес: ugr@csu.ru

Жаданова Жанна Витальевна, соискатель ученой степени кандидата психологических наук Санкт-Петербургского университета МВД России, заместитель начальника линейного отдела внутренних дел на станции Челябинск

Телефон: (351) 268-27-12

Электронный адрес: ugr@csu.ru

Захаров Владимир Викторович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Курского государственного университета

Телефон: (351) 799-72-83

Электронный адрес: ugr@csu.ru

Кривоус Ольга Владимировна, аспирант кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета

Телефон: Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 204; (351) 267-94-25

Электронный адрес: okrivous@bk.ru

Куленко Олег Иванович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Челябинского государственного университета
Телефон: (351) 799-72-83
Электронный адрес: ugr@csu.ru

Куничкина Наталья Сергеевна, аспирант кафедры теории государства и права и конституционного права Челябинского государственного университета
Телефон: (351) 799-72-83
Электронный адрес: ugr@csu.ru

Куниц Елена Владимировна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой уголовного права и криминологии Челябинского государственного университета
Телефон: (351) 799-71-47
Электронный адрес: kuntc@csu.ru

Курманов Альберт Сафуатович, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии Челябинского государственного университета
Телефон: (351) 799-72-83
Электронный адрес: ugr@csu.ru

Лоренц Дмитрий Владимирович, аспирант кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Южно-Уральского государственного университета
Телефон: (351) 799-72-83
Электронный адрес: lordfertilizer@mail.ru

Матненко Александр Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета, секретарь Совета при Губернаторе Омской области по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике
Телефон: (351) 799-72-83
Электронный адрес: ugr@csu.ru

Мухин Анатолий Михайлович, начальник отдела прокуратуры Челябинской области, старший советник юстиции
Телефон: (351) 799-72-83
Электронный адрес: ugr@csu.ru

Натуев Вениамин Евгеньевич, аспирант кафедры теории государства и права и конституционного права Челябинского государственного университета
Телефон: (351) 799-72-83
Электронный адрес: ugr@csu.ru

Оплетаев Владислав Сергеевич, аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики Челябинского государственного университета
Телефон: 799-72-83
Электронный адрес: ugr@csu.ru

Попов Дмитрий Владимирович, старший преподаватель кафедры государственного строительства и конституционного права Курского института государственной и муниципальной службы

Рабочий адрес и телефон: 305044, Курск, ул. Станционная, д. 9; (4712) 34-32-68, 34-32-81, 34-32-76 (факс)

Электронный адрес: popov-ins@rambler.ru

Саитова Оксана Маратовна, соискатель ученой степени кандидата юридических наук кафедры международного и европейского права Казанского государственного университета

Рабочий адрес и телефон: (3473) 25-29-13; (3473) 26-85-70; 89177559832

Электронный адрес: SKMD@arat.ru

Скрыль Светлана Михайловна, судья арбитражного суда Челябинской области

Рабочий адрес: (351) 799-72-83

Электронный адрес: ugr@csu.ru

Стариков Илья Юрьевич, аспирант кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета

Телефон: (351) 267-94-25

Электронный адрес: Starikov_ilya@mail.ru

Томилов Александр Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой гражданского процесса и международного права Челябинского государственного университета

Телефон: (351) 799-72-83

Электронный адрес: ugr@csu.ru

Чикулаев Роман Владимирович, кандидат экономических наук, доцент, докторант-соискатель Уральской государственной юридической академии

Рабочий адрес и телефон: 614000, Пермь, ул. Ленина, д. 50, каб. 602; (342) 218-41-00, (342) 218-40-74 (факс)

Электронный адрес: roman@vitus.ru

Шарнина Елена Ивановна, доцент кафедры административного права Новосибирского государственного аграрного университета

Телефон: (383) 267-36-22

Электронный адрес: ugr@csu.ru

Штоль Дмитрий Сергеевич, аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики Челябинского государственного университета

Телефон: 799-72-83

Электронный адрес: ugr@csu.ru