

Редакционный совет

Голенков В.А. д-р техн. наук, проф.,
председатель
Радченко С.Ю. д-р техн. наук,
проф., *зам. председателя*
Борзенков М.И. канд. техн. наук, доц.,
секретарь
Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.
Иванова Т.Н. д-р техн. наук, проф.
Киричек А.В. д-р техн. наук, проф.
Колчунов В.И. д-р техн. наук, проф.
Константинов И.С. д-р техн. наук, проф.
Новиков А.Н. д-р техн. наук, проф.
Попова Л.В. д-р экон. наук, проф.
Степанов Ю.С. д-р техн. наук, проф.

Редакколлегия

Главный редактор
Астафичев П.А. д-р юрид. наук,
проф.

Заместитель главного редактора

Горбань В.С. канд. юрид. наук

Члены редакколлегии

Аронов Д.В. д-р ист. наук, доц.
Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.;
Гусева Т.А. д-р юрид. наук, доц.;
Дихтяр А.И. канд. юрид. наук, доц.;
Кантор В.К. д-р филос. наук, проф.
Кара-Мурза А.А. д-р филос. наук, проф.
Комкова Г.Н. д-р юрид. наук, проф.;
Костин Ю.В. д-р юрид. наук, доц.;
Назаренко Г.В. д-р юрид. наук, проф.;
Пашин А.Л. канд. юрид. наук, доц.;
Сизов В.Е. д-р юрид. наук, доц.;
Тычинин С.В. д-р юрид. наук, проф.

Ответственный за выпуск

Черных М.А.

Адрес редакции

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Зарег. в Федеральной службе
по надзору в сфере связи и массовых
коммуникаций.
Свидетельство: ПИ № ФС 77-40676
от 22 июля 2010 года

Подписной индекс **12002**
по объединенному каталогу
«Пресса России»

© Госуниверситет – УНПК, 2011

Содержание

Конституционное право

<i>Садков В.Г., Леонова О.В., Аронов Д.В.</i> Конституция как центральное ядро мегаинститута права и ее роль в легитимизации системной модели российского общества XXI века.....	3
<i>Табалин В.В.</i> Вопросы правосубъектности города.....	16
<i>Кабышев С.В.</i> Интернет-диалог общества и государства при подготовке проектов нормативных актов: канадский опыт.....	23
<i>Велиева Д.С.</i> Понятие, содержание и конституционно-правовая сущность экологической безопасности.....	30
<i>Истиховская М.Д.</i> Взаимодействие законодательного (представительного) органа государственной власти и органа прокуратуры субъекта Российской Федерации как основа для повышения качества регионального законодательства... ..	43
<i>Волчкова Н.Н.</i> Понятие и сущность контрольной деятельности органов народного представительства.....	50
<i>Меркулова А.П.</i> Правовые и организационные основы деятельности подразделений Федеральной миграционной службы России по реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом.....	60

Уголовное право, криминология и уголовный процесс

<i>Воробьев С.Д.</i> Вопросы, возникающие в правоприменительной практике при реализации полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного судопроизводства.....	69
<i>Сазин С.Т.</i> О проблемах применения современного уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации при защите прав и свобод человека и гражданина в деятельности следственных органов Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Орловской области.....	73
<i>Гревецова А.Ю.</i> Тенденции современной уголовной политики.....	79
<i>Теслов С.М.</i> Пределы судебного разбирательства. Вопросы изменения обвинения в суде.....	85

Гражданское право и процесс

<i>Дихтяр А.И.</i> Ограничения прав иностранных лиц на землю в Российской Федерации.....	88
<i>Шеломанова Л.В.</i> Реализация принципа независимости судей при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на гражданское судопроизводство в разумный срок.....	97
<i>Сырцева Л.Г.</i> Преимущественное право публично-правового образования на приобретение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения: проблемы правового регулирования и правоприменения.....	102
<i>Селифонова С.Ю.</i> Определение цены в земельных сделках, осложненных иностранным элементом.....	109

Лекционные курсы в юридическом институте ФГБОУ ВПО «Госуниверситет–УНПК»

<i>Астафичев П.А.</i> Конституционное судопроизводство.....	115
-------------------------------------------------------------	-----

Editorial council

Golenkov V.A. *Doc. Sc. Tech., Prof., president*
Radchenko S.Y. *Doc. Sc. Tech., Prof., vice-president*
Borzenkov M.I. *Candidate Sc. Tech., Assistant Prof., Secretary*
Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law., Prof.*
Ivanova T.I. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Kirichek A.V. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Kolchunov V.I. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Konstantinov I.S. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Novikov A.N. *Doc. Sc. Tech., Prof.*
Popova L.V. *Doc. Sc. Ec., Prof.*
Stepanov Y.S. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Editorial Committee

Editor-in-chief
Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law, Prof.*

Editor-in-chief Assistants
Gorban V.S. *Candidate . Sc Law*

Member of editorial board

Aronov D.V. *Doc. Sc. Hist., Assistant Prof.*
Borisov G. A. *Doc. Sc. Law, Prof.*
Guseva T.A. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*
Dikhtyar A.I. *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*
Kantor V.K. *Doc. Sc. Philos., Professor*
Kara-Murza A.A. *Doc. Sc. Philos., Professor*
Komkova G. N. *Doc. Sc. Law, Professor*
Kostin Yu.V. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*
Nazarenko G.N. *Doc. Sc. Law, Professor*
Pashin A.L. *Candidate . Sc Law, Assistant Prof.*
Sizov V.E. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*
Tychinin S.V. *Doc. Sc. Law, Professor*

Responsible for edition

Chernykh M.A.

Address

302020 Orel,
Naugorskoye Chaussee, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Journal is registered in Federal Department for Mass Communication. The certificate of registration ПИ № ФС77-40676 from 22.07.2010

Index on the catalogue of the «Pressa Rossii» 12002

© State University – ESPC, 2011

Contents

Constitutional law

<i>Sadkov V.G., Leonova O.V., Aronov D.V.</i> Constitution as a central core of law megainstitute and its role in legitimization of russian society system model of the nineteenth century.....	3
<i>Tabolin V.V.</i> Questions of the opportunity of city to be the subject of the law.....	16
<i>Kabyshv S.V.</i> Internet dialogue state and society in the drafting of regulations: the canadian experience.....	23
<i>Velieva D. S.</i> Notion, content and constitutional legal essence of ecological safety.....	30
<i>Istikhovskaya M.D.</i> Interaction of legislative (representative) body of public authority and prosecutor's office of the subject of the Russian Federation, as the basis for improvement the quality of the regional legislation.....	43
<i>Volchkova N.N.</i> Notion and essence of supervisory activity of people representation bodies.....	50
<i>Merkulova A.P.</i> Legal and organizational fundamentals of federal migration service of Russia subdivisions work on national policy implementation in respect of fellow-citizens abroad.....	60

Criminal law, criminology and criminal procedure

<i>Vorobyov S.D.</i> Questions raising in law enforcement practice at prosecutor authority realization within pretrial stage criminal procedure.....	69
<i>Sazin S.T.</i> About problems use of modern criminal and criminal-procedural legislation of the Russian Federation at person and citizen rights and freedoms defense in investigating bodies work of investigation department investigative committee of the Russian Federation of Orel region.....	73
<i>Grevzeva A.Y.</i> Tendencies of modern criminal policy.....	79
<i>Teslov S.M.</i> limits of legal proceeding. Questions of prosecution change in the court....	85

Civil law and process

<i>Dihrtjar A.I.</i> Restrictions of the rights of foreign persons on the earth in the Russian Federation.....	88
<i>Shelomanova L.V.</i> Realization of judge principle of independence at legal proceedings about compensation awarding for law violation within civil procedure in reasonable term.....	97
<i>Syrceva L.G.</i> Pre-emptive right of public-law entity to purchase a piece of land from agricultural lands: problems of legal regulation and law enforcement.....	102
<i>Selifonova S.Y.</i> Price definition in the ground transactions complicated foreign element.....	109

Lecture courses in law institute of State University-Education-Science-Production Complex

<i>Astafichev P.A.</i> The constitutional legal proceedings.....	115
------------------------------------------------------------------	-----

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 340.130, 342.4

В.Г. САДКОВ, О.В. ЛЕОНОВА, Д.В. АРОНОВ

КОНСТИТУЦИЯ КАК ЦЕНТРАЛЬНОЕ ЯДРО МЕГАИНСТИТУТА ПРАВА И ЕЕ РОЛЬ В ЛЕГИТИМИЗАЦИИ СИСТЕМНОЙ МОДЕЛИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА XXI ВЕКА

В статье рассматриваются концептуальные понятия теории институтов и их макроклассификация. На основе систематизации действующих институтов и оценке их действительности представлены концептуальные положения относительно содержания и структуры эффективной Конституции как Основного закона государства.

Ключевые слова: конституция, институты, общество, экономика, эффективность.

1. Теория институтов – концептуальные понятия

Целенаправленное, гармоничное и устойчивое развитие общемировой цивилизации, как и гармоничное развитие каждой из стран мирового сообщества, в качестве долговременных конечных ценностных ориентиров в императивном порядке должно одновременно и согласованно включать спектры гуманистическо-социальных и экологических нравственных ценностей.

Общемировой социум, который может быть представлен своего рода «советом мудрецов» и, далее, социально-структурно сформированные парламенты каждой из стран должны сформировать, сформулировать МИССИЮ общепланетарного социума (общественно-планетарную идею) и систему ключевых принципов прогресса цивилизации, определяя, тем самым, МАГИСТРАЛЬ процесса цивилизации.

В последние десятилетия в процессе выработки решений о направлениях и механизмах социально-экономического реформирования активно обсуждается институциональная концепция общественного развития. Наряду с базовым («старым») институционализмом (Т. Веблен, Д. Коммонс, У. Митчелл) формируются новые ветви этого научного направления [1, 2].

В основе институциональной концепции заложена идея синтеза социологических, субъективно-психологических, нравственных и экономических аспектов функционирования и развития общественных процессов, генерирующих эффект синергии.

Базовое, корневое направление институционализма (Д. Коммонс – «Правовые основы капитализма») в качестве отправной основы имело право и политику, продвигаясь от них к экономике, показывая влияние социально-политических процессов на функционирование и развитие экономики.

Представители неoinституционализма используют по существу противоположный подход, выбирая в качестве отправной базы неоклассическую экономическую теорию и оценивая ее влияние на иные аспекты общественной жизни.

«Базовый институционализм» использует, прежде всего, индуктивный метод, продвигаясь от частных случаев к обобщениям. Кроме того, «базовый институционализм» в качестве основных субъектов взаимоотношений изучает социально-инкорпорированные структуры, профсоюзы, корпорации, государство. Неoinституционализм в качестве основного субъекта рассматривает независимого индивида, который сам решает, в какие общественные и экономические структуры ему входить (или – вообще не входить).

Определение «новая институциональная экономика» было введено О. Уильямсоном в 1975 г. в работе «Рынки и иерархии».

В тоже время, как это часто бывает, «после шумихи начинается неразбериха»: институтами в погоне за наукообразием и модой стали называть все: от контракта как института до государства в целом. Как отмечает Р. Нуреев: «Единая классификация институциональных теорий так и не сложилась»[1].

Пока не выкристаллизовалось и понятие сущности института. Так, по определению Д. Норта: «Институты – это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми»[3].

Известный российский ученый В.Л. Тамбовцев утверждает, что «Институт – это совокупность, состоящая из правила или нескольких правил и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этого правила»[4]. Как видно, в данном определении дополнительный конструктивный акцент сделан на обязательности наличия внешних механизмов принуждения к выполнению установленных правил. Принуждение исполнять установленные нормы-ценности может обеспечиваться в двух формах:

- 1) прямой регламентно-административной форме с необходимой и достаточной степенью ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение;
- 2) мотивационно-стимулирующей форме.

Указанные особенности в целом соответствуют выделению в государственном регулировании социально-экономических процессов двух групп методов регулирования: прямых и косвенных. Однако, субъектом общественно-экономических отношений все-таки, по видимому, может быть не обязательно независимый индивид.

В соответствии с позицией В.Г. Гребенникова, категория «Институт» связывается с понятием «внешняя норма». Он считает, что институт – это и есть фактически действующая рефлексивная норма. Рефлексивная норма, по терминологии Р. Штамллера, на которого ссылается В.Г. Гребенников, является внешней и как бы противостоит этическим или нравственным (внутренним) нормам поведения (Р. Штаммлер «Хозяйство и право», 1898 г.) [5]. Закрепление внешней нормы в общественной практике, ее фактическая реализация в реальном поведении людей является институционализацией. Следует, однако, отметить, что трактовка категории «институт» только в качестве системы внешних норм все-таки существенно обедняет концепцию институционализма.

Дело в том, что многие внутренние нормы поведения (нравственные, этические) все-таки определяются внешними для индивида, общими для тех или иных социумов нормами. Они изначально могут выступать в виде «внутренних» норм (нравственный императив Канта), однако далее постепенно начинается их легитимизация, то есть принятие обществом, социумами в качестве общих. В данном случае они становятся уже внешними для индивида нормами.

С позиций системного подхода и теории управления особо важным является классификация институтов на «институты-ценности» и «институты-средства».

Институты-ценности – это системы норм, задающие направления, в рамках которых должна осуществляться жизнедеятельность субъектов общественных отношений, их функционирование и развитие.

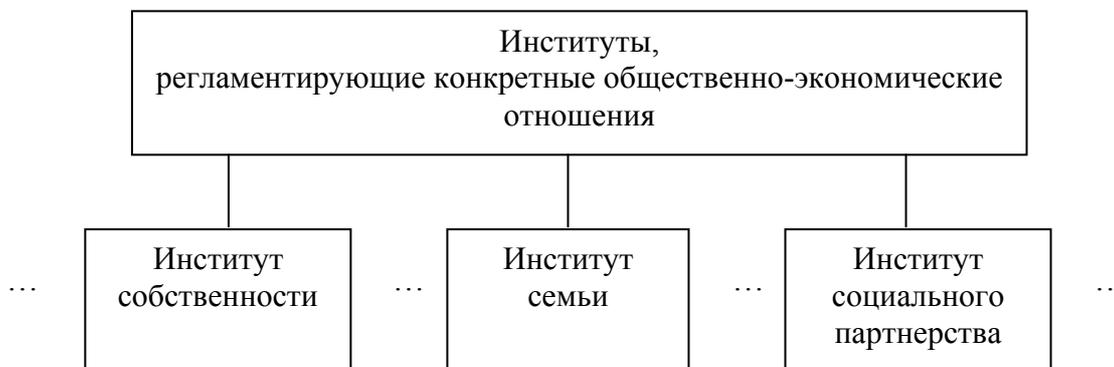
Институты-средства – это система норм, определяющих требования к средствам обеспечения жизнедеятельности субъектов, целереализующим структурам, способам и механизмам эффективного развития и функционирования субъектов общественно-экономических отношений. Необходимо подчеркнуть, что благие цели не должны достигаться недостойными путями и средствами.

Взаимосвязь между двумя указанными видами институтов и конкретными функциональными институтами, регламентирующими соответствующие спектры общественно-экономических отношений, может быть представлена в виде матричной схемы (рисунок 1).

Производным понятием от «институтов-ценностей» является понятие «институты-цели». Институты-цели – это конкретизация институтов-ценностей на определенном горизонте времени.

Так, если в качестве «нормы-ценности» устанавливается, например, так называемый «экологический императив», то есть безусловность приоритета экологических ценностей над производственно-экономическими интересами, то «нормой-целью» будет безусловность обеспечения сокращения выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду в течение предстоящего (например, пятилетнего) горизонта планирования.

Рисунок 1 – Институты, регламентирующие общественно-экономические отношения



Особым институтом, устанавливающим и регламентирующим содержание как институтов-ценностей, так и институтов-средств, является институт «правозакрепления и ответственности», где как раз и должны регламентироваться эти нормы, и устанавливаться степень ответственности за их неисполнение, обеспечивая внутреннее и внешнее принуждение субъектов общественных отношений к исполнению норм.

Представленная макроклассификация систем институтов, с нашей точки зрения, является необходимой и достаточной для синтеза конкретных систем институтов, обеспечивающих эффективное функционирование и развитие всего многообразия процессов жизнедеятельности общества.

В настоящее время появляются работы, посвященные раскрытию структуры институтов. Так, одной из конструктивных работ является публикация д.э.н. Е. Балацкого «Нечеткие институты, культура населения и институциональная энтропия»[6].

Е. Балацкий считает, что любой институт может быть представлен тремя атрибутами:

- 1) цель института;
- 2) технологии в виде набора правил и процедур, с помощью которой достигаются цели создаваемого института;
- 3) ресурсы, с помощью которых реализуются институциональные технологии.

Отсюда, - субъекты, создающие институт, должны иметь целевую функцию, набор альтернативных институциональных технологий и ресурсов, обеспечивающих реализацию соответствующих технологий.

Е. Балацкий на этой основе вводит «общую формулу качества функционирования институтов», включающую оценки адекватности, результативности и эффективности института:

$$K = \sum_{i=1}^n \gamma_i * A_i * R_i * E_i$$

где i – индекс цели;

γ_i - степень важности цели;

A_i - коэффициент адекватности института;

R_i – технологии;

E_i – коэффициент эффективности института.

Однако, по сути дела, предлагаемая Е. Балацким формальная структура категории «институт» в целом соответствует широко используемой категории «система». Указанные атрибуты в понимании «института» Е. Балацким всегда входят и в структуру категории «си-

стема», с позиций системного подхода, включающего в виде составной части, – «функционально-целевой подход».

Отсюда, - «институт» - это, по своей сути, соответствующая «система», реализующая цели и имеющая адекватную структуру. В этой связи, возникает вопрос – какая категория является более общей, если они эквивалентны. А если неэквивалентны – какое новое качество привносит категория «институт»?

Институты – это системы, создаваемые людьми для выполнения необходимых функций по обеспечению эффективной жизнедеятельности субъектов общественно-экономических отношений.

В то же время, в виде систем могут представляться любые объекты (биологические системы, технические средства и т.д.).

Кроме того, в предлагаемой Е. Балацким структуре «института» отсутствуют такие ключевые атрибуты как атрибут «принуждение и ответственность», атрибут «мотивация и стимулирование». А без этих атрибутов никакой институт эффективно действовать не может. Поэтому, в формальную структуру института по Е. Балацкому необходимо, как минимум, добавить указанные два атрибута.

Отсюда:

$$I = \{C_i; T_i; R_i; PO_i; MC\}$$

где C_i - спектр ценностей и целей института;

T_i – спектр способов, технологий и целереализующих структур;

R_i – спектр ресурсов;

PO_i – спектр методов принуждения и ответственностей;

MC_i – спектр мотивов и стимулов.

В рамках представленных общих инвариантных положений относительно концепции и приемов институционализма в управлении общественным развитием следует синтезировать институт ключевых норм-ценностей и институт норм-средств в целях модернизации Основного Закона России – ее Конституции, поскольку действующая в России Конституция 1993 года не содержит ключевых объективно необходимых нормоположений и, в первую очередь, - не содержит МОДЕЛИ российского общества XXI века.

2. Системные основы обоснования содержания и структуры эффективной Конституции

Конституции, как известно, являются основополагающими, основными законами государства, но – принимаемые обществом в соответствующей стране. В переводе с латинского слово «constitutio» означает «устанавливаю, утверждаю», то есть в данном случае – обществом устанавливается основной закон, обладающий в стране высшей юридической силой. В иерархии правовых актов конституции находятся на самом верхнем уровне. А если представить все правовое поле в виде вложенных друг в друга концентрических окружностей, то конституция является центральным ядром, на базе которого формируется, разворачивается все правовое поле общества и государства.

Конституции разных стран, даже схожих друг с другом в части общественно-государственного устройства, существенно различаются. По характеру их оформления, представления они делятся на «писанные» и «неписанные», то есть оформленные как целостность и неформленные целостным образом, а содержащие обычно несколько основополагающих нормативных актов конституционного характера. Другая классификация конституций разделяет их на «консолидированные», «неконсолидированные», «комбинированные».

В Великобритании, например, кроме нескольких биллей конституционного уровня и конституционных соглашений в тело конституции включены «прецеденты», прежде всего в части прав и свобод граждан.

Таким образом, конституции различных государств значительным образом отличаются друг от друга по форме, по содержанию правовых норм. В «старых» конституциях разделы, посвященные правам граждан, в основном отсутствовали, либо включали лишь несколь-

ко статей, закрепляющих личные права и свободы. Однако, большинство современных конституций содержат положения, регламентирующие основные права и свободы, государственное устройство страны, систему и порядок формирования органов государственной власти.

Таким образом, системного единства в содержании конституций стран мира в настоящее время нет. Конечно, полного единообразия в содержании конституций быть и не может. Однако, тем не менее, для построения целостного «здания» государства необходим концептуально-системный «каркас», что и должно раскрываться основным законом.

Определений сущности конституций очень много.

В монографии «Конституционное право зарубежных стран» на основе обобщений содержания конституций многих стран приведено следующее определение: «Конституция – это основной закон государства, определяющий пределы осуществления государственной власти и представляющий собой систему правовых норм, регламентирующих государственный строй страны, принципы правовой системы государства и основы его взаимоотношений с населением»[7].

Анализируя представленное определение сущности конституции, сразу является очевидным, что в нем «потерялся человек», а во главу угла ставится государство и «основы его взаимоотношений с населением». То есть исходя из этого определения, получается, что не государство создается для населения, для обеспечения жизни и благополучия граждан - а наоборот. Это всего один пример несистемности определений сущности ключевого нормативного правового акта. И таких примеров очень много.

В книге д.ю.н. А.С. Автономова «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» представлено следующее определение: «Конституция – это основной юридический закон, правовыми средствами регулирующий жизнедеятельность общества и государства»[8].

Это определение предельно общее, но, одновременно, - малопродуктивное. Ведь регулирование жизнедеятельности общества и государства, прежде всего, должно раскрывать сущность общества и, далее, - государства. А сущность общества как системы следует раскрывать через его ценностно-целевую ориентацию и структуру, то есть с позиций системного подхода, - через его макрофункции – ценности и реализующие их структуры.

В обобщающей монографии Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина «Теория современной конституции» подробно анализируется сущность и содержание современных конституций, отмечается, что в настоящее время в мире действует более 200 конституций государств мировой цивилизации. Авторы подчеркивают, что их работа – это попытка создать концепцию современной конституции, отмечая, что впервые в научной литературе систематизировать этапы становления современной конституции начинал Ю.А. Юдин [9].

После весьма подробного, тщательного обзора и анализа сущности и содержания конституций многих стран авторы выводят следующее определение: «По своей природе конституция – это результат соглашения, иногда молчаливого, иногда достигнутого в ходе бурных и долгих сражений в конституционной комиссии, в учредительном собрании или парламенте» [10]. Речь в данном случае идет о соглашении между различными социальными силами в обществе, компромисса между ними, но, конечно, при сохранении приоритета доминирующей в обществе социальной силы. Социально-классовая структура общества при этом, конечно, всегда или явно, или молчаливо учитывается.

Далее авторы (Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин) подчеркивают, что конституция «вправе называться современной» (не хронологически, а по существу), если она регулирует основы общественных отношений:

- 1) экономической, социальной, политической систем общества, его духовной жизни;
- 2) правового статуса человека и гражданина;
- 3) основы прямых и обратных связей индивида – коллектива – государства - общества путем применения государственной власти, используемой, в конечном счете, для создания и

распределения социальных ценностей при сотрудничестве и состязательности различных сил общества [9].

Однако (и это главное!) системно построенная и эффективно работающая конституция должна быть производной от МОДЕЛИ общества. Причем того общества, которое должно формироваться в стратегически обозримой перспективе по крайней мере для трех поколений граждан страны (по возрасту 1 – 25 лет; 25 – 50 лет; 50 – 75 лет) [11].

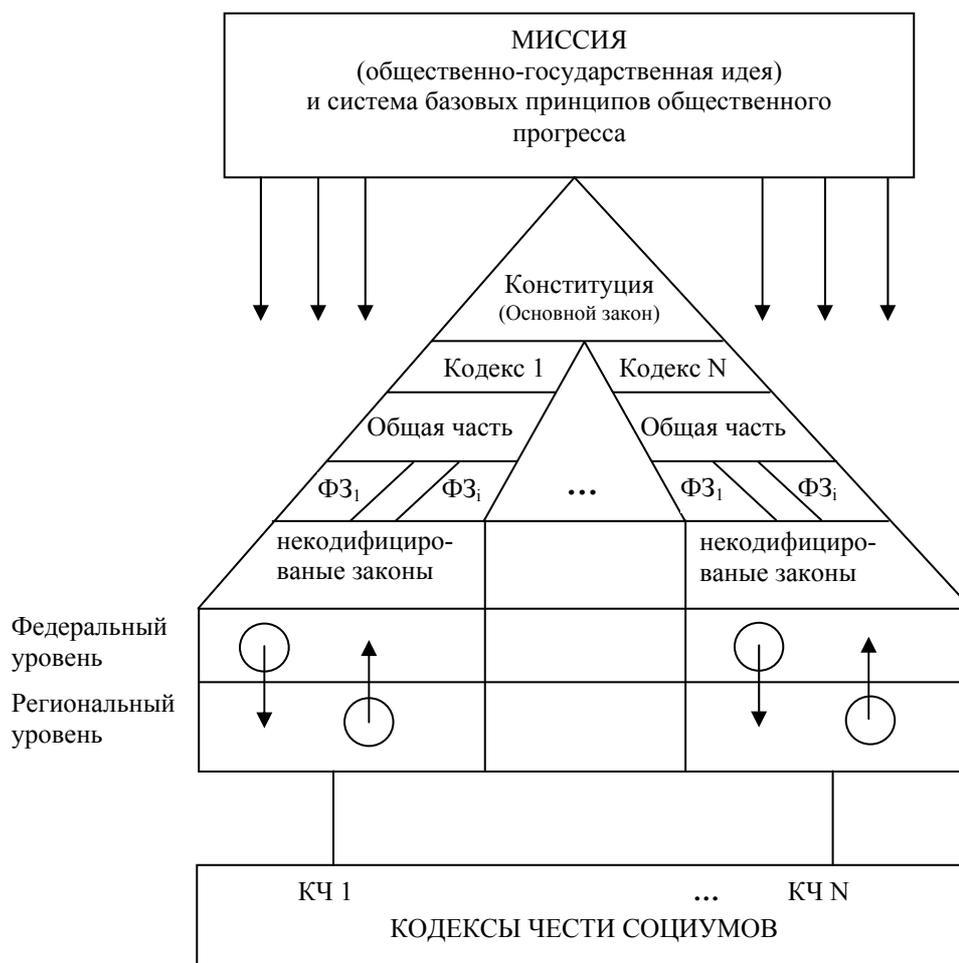
Если этого нет, то конституция не является ценностно-целезадающим документом, а фиксирует лишь ситуацию прошлого или сегодняшнего дня, что резко снижает ее значимость и действенность вообще.

Целостная, системно построенная концептуальная МОДЕЛЬ общества (нормативно-ценностная модель общества) должна включать, по крайней мере, две взаимосвязанных части:

I. Образ общества в виде формулы консолидирующей, мобилизующей общественно-государственной идеи и спектра ключевых принципов общественного прогресса, определяющих нравственные ориентиры общества.

II. Систему принципов построения целереализующих общественных и государственных институтов, структур, способов и механизмов обеспечения развития общества и экономики по магистрали общественного прогресса (рисунок 2).

Рисунок 2 – Системная легитимизация модели общества



Действительно, без обоснования и установления концептуальных направлений развития общества в виде системы взаимосвязанных ключевых принципов общественного прогресса, последующая деятельность всех общественно-государственных структур обречена на неудачи. Научное управление обществом невозможно без обоснования такой системы принципов. Другое дело, что подход к определению и обоснованию ценностных ориентиров и

раскрывающих их принципов, определяющих направления развития, должен быть ни чрезмерно романтическим (так было), ни волюнтаристским (было и так), что имело место в программных документах до последнего времени. Таким образом, концепция образа общества в виде ключевых принципов общественного прогресса по существу задает магистраль общественного прогресса.

Нормативно-целевая модель образа общества, как и любая теоретическая модель, может быть представлена в виде системы принципов, постулатов, часть из которых формулируется на основе обобщения исторического опыта и выделения системы ценностей и достижений, накопленных цивилизацией, введения новых концептуальных императивов.

Как известно, совокупность исходных постулатов и выведенных на их основе положений образует аксиоматически построенную теорию, «открытую» для дальнейшего развития в рамках сформулированных принципов и аксиом.

Системный подход к обоснованию ключевых принципов, определяющих магистраль развития цивилизации, требует выделения двух аспектов категории «общественный прогресс»:

- социальный прогресс;
- экологический прогресс.

Подчеркнем, что, экономический прогресс, научно-технический прогресс – это все-таки целереализующие атрибуты развития, атрибуты-средства, а не ценности-цели.

Системно-конструктивное определение общественного строя России на рубеже XXI века, таким образом, может быть представлено как «гуманистическое социально-экологически ориентированное рыночно-демократическое общество».

В приведенном определении, как видно, установлены как глобальные конечные ценностные ориентиры, так и содержание ключевых форм саморазвития в экономике и политике.

Соответственно, национальная идея России в XX веке может быть определена как **обеспечение высшего на планете качества жизни человека и окружающей среды** на основе воссоздания эффективного государства и рыночно-демократических отношений в экономике и политике.

Отметим в этой связи, что широко распространенные определения «постиндустриальное общество», «постэкономическое общество» (Д. Белл и другие [12, 13, 14]), «информационное общество», «планетарное информационное общество», «устойчивое общество» и даже «планетарное гражданское общество» (Н. Моисеев и другие [15, 16, 17, 18, 19, 20, 21]) – не определяют ценностно-целевой и воспроизводственно-движущей сущности общества XXI века.

Такие определения мало что дают и для научной общественности и для широких масс населения. Сущность формирующегося общества должна быть понятна всему обществу!

Определение общества как саморазвивающейся системы с позиций системного подхода должно охватывать и его ценностно-целевую («магистральную») направленность, и содержание базовых механизмов обеспечения воспроизводства, движения, саморазвития в экономике и политике.

Остановимся теперь на несколько более подробной характеристике системы ценностей в рамках обозначенных социальных и экологически секторов.

Отметим, прежде всего, что именно эти ценности являются в масштабе мировой цивилизации конечно-целевыми. Экономический рост это все-таки средство, а не самоцель. Социальные ценности и экологические ценности должны являться императивными. Соответственно, социальный императив и экологический императив должны направлять развитие и функционирование общества по «магистрали» прогресса цивилизации.

Напомним, во-первых, что системы ценностей в контексте цивилизационно-формационного подхода в значительной степени определялись и определяются до настоящего времени мировыми религиозными течениями. Так, в конфуцианстве – это «ритуал» – си-

стема правил поведения членов общества в различных ситуациях жизнедеятельности. В буддизме – «путь восьми дорог». В христианстве – «десять заповедей» и т.д.

Возникшие позже научные направления о развитии общества, первоначально являющиеся действительно прогрессивными и объективно отражающими тенденции и закономерности общественного развития, со временем часто становились догмами, превращались в «единственно верные учения», и становились своеобразными религиями. Вообще, превращение тех или иных научных положений в своего рода религии происходит довольно часто, когда в обществах нет конкуренции идей, а господствует какое-либо одно направление. Отсюда инквизиция в средневековье, лысенковщина, марксизм-ленинизм-сталинизм, учение «чучхе» и т.д.

Тем не менее, попытки сформировать и регламентировать (в рамках сложившихся подходов) системы ценностей осуществлялись и в обществах XX века (американский образ жизни, моральный кодекс строителя коммунизма в СССР, скандинавская модель общества и т.д.).

Отметим одно весьма существенное обстоятельство. В некоторых религиях «магистральные ценностные ориентиры» в явном виде не формулируются, а задаются в виде системы ограничений-запретов: «не убий», «не укради» и т.д. Имеется в виду, что если человек выполняет эти заповеди-принципы, то, в остальном, он свободен. Впоследствии такая схема жизнедеятельности стала называться «разрешено все, что не запрещено законом».

Такого рода модели, регламентирующие жизнедеятельность общества, конечно, имеют право на использование, и многие столетия являлись основой жизни для многих народов.

Однако каждая подобная модель – регламентирующая модель деятельности гражданина и общества, но не направляющая в будущее. Это как бы модель повседневной жизни, текущего функционирования, но – не развития! В этом, с нашей точки зрения, серьезная ограниченность такого определения системы ценностей в обществе.

В порядке аналогии здесь можно напомнить, что в моделях оптимизации всегда конструируется и целевая функция, и система ограничений. Целевая функция как бы определяет направления и степень достижения целей, но не вообще, а при имеющихся ограничениях разного рода.

Таким образом, полная система ценностных ориентиров общества должна включать две подсистемы:

- 1) целевые ценности (ценности – целевые ориентиры);
- 2) ценности – запреты (ограничения).

Целевые ценности общества далее должны находить свое отражение в правах человека и гражданина.

Ценности-запреты (ограничения) соответственно должны находить свое отражение в спектре обязанностей человека и гражданина.

Между целевыми ценностями и ценностями-запретами (ограничениями), с одной стороны, и между правами и обязанностями, с другой стороны, на каждой стадии общественного развития должна обеспечиваться согласованность и сбалансированность. Так, в частности, как известно, в рамках Организации объединенных наций подготовлена и принята «Всеобщая декларация прав человека» (принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года). В то же время «Всеобщей декларации обязанностей человека» к сожалению пока нет! Подобная ситуация имеет место и с Основным законом Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации сформулированы основные права человека и гражданина (хотя и не все, и не совсем системно!). А вот целостной системы обязанностей человека и гражданина ни в Основном законе, ни в других нормативных актах – нет! Это огромная проблема, требующая решения. В развитом гражданском обществе каждый должен знать свои права и, одновременно, обязанности! Только тогда общество будет действительно «правовым». Права и свободы должны обеспечиваться в рамках системы обязанностей-ограничений.

Таким образом, Российское общество XXI века следует определить как гуманистическое социо-экологически ориентированное рыночно-демократическое общество.

Представленная формула и вытекающие из нее ключевые концепты должны быть введены (инкорпорированы) в содержание Конституции России.

Указанное определение общества, как видно, охватывает и его ценностно-целевую (нравственно-магистральную) направленность (институт ценностей), и характеристику основных институтов средств (рыночность экономики и демократию в политике).

Следовательно, исходя из вышеизложенного, сущность конституции, ее содержание и структуру следует определять с позиций системного подхода и институциональной теории через ее главную функцию и структуру. Отсюда, конструктивное определение сущности и структуры конституции должно базироваться на представленной формальной структуре «института» как системы.

Конституция (Основной закон) общества и государства – это система фундаментальных нормоположений, регламентирующих спектр ценностей общества, функций – обязанностей, прав, взаимоотношений и ответственностей государственно-общественных структур по организации государственной власти в интересах нравственного человека и общества в целом, возглавляющая в государстве мегаинститут права.

Изменения, произошедшие за последние полтора десятилетия в социально-экономическом строе нашей страны, появление на политической арене партий и движений, объявивших себя наследниками российских либералов дореволюционного этапа, вызвали к жизни как политический, так и научный интерес к их теоретическому наследию. Значительную роль в этом процессе играет и такое неотъемлемое свойство правовых систем второй половины XX века, как закрепление в национальном законодательстве прав человека. Начало этого процесса в российском праве относится к либеральным проектам первого десятилетия прошлого века.

Изучение данного процесса представляется актуальным еще и в силу того, что действующая Конституция России не решила целого ряда задач, стоящих перед обществом, стимулировав тем самым дискуссию о необходимости внесения в нее поправок или вообще о разработке нового проекта Основного закона.

Либеральным проектам Основных законов начала XX века, как и современным альтернативным проектам российской Конституции, свойственно одно принципиально общее свойство. Несмотря на разницу социально-политических условий, в которых создавались эти документы, на то, что их разделяет по времени почти что век, у них есть общая сверхзадача – поиск выхода страны из системных кризисов. Попытаться проследить то общее, что свойственно этим различным и в то же время сходным проектам, попытаться выделить их общегуманитарную составляющую, общее и особенное в предлагаемых приемах и методах правового регулирования такова – одна из задач отечественной научной мысли [22].

Вместе с тем изучение либерального опыта законоотворчества начала XX века может являться основой для формулирования основных программных концептуально-стратегических требований к модельному варианту Конституции России XXI века.

В модельном варианте либерального проекта Основного закона Российской империи начала XX века мы имеем дело с набором базовых ценностей правового государства, подготовленным с поправкой на особенности политической ситуации в обществе, переживающем глубинные трансформационные процессы. Как справедливо отмечается в современной литературе, подобная задача не может считаться решенной и для современного этапа развития цивилизации евроцентристского типа. Однако, на наш взгляд, это несколько не умаляет значение того интеллектуального прорыва, который совершила российская либеральная мысль начала XX века. Представленная в проекте модель государственного устройства России предполагала совмещение в рамках одной правовой системы сильной исполнительной власти, проецируемой на фигуру монарха и законодательной власти в виде двухпалатного пар-

ламента, который при помощи развитой системы законодательства, выступал в качестве органа, контролирующего действия власти исполнительной [23, 24].

Подобная близость двух ветвей власти (при указании на необходимость обеспечения независимости судебной власти), позволяет говорить о том, что тезис о классической реализации в конституционном либеральном законодательстве принципа разделения властей Монтескье представляется далеко не бесспорным. Речь может идти об определенной близости закладываемых в проект идей с организацией государственной системы власти в Великобритании, применительно к которой можно говорить скорее о субординации, чем о разделении ветвей власти с точки зрения упомянутой теории. Эта мысль, высказанная еще на рубеже XIX-XX веков, получила определенное развитие и в наши дни, когда система организации общества основанная на системе разделения властей и безусловном примате прав человека в ее евро-американском варианте не подтвердила приписываемую ей универсальность в обеспечении общественного прогресса.

Практика конституционного законодательства эпохи распада СССР, а равно первого десятилетия современной российской истории, наглядно показала, что для общественных систем, находящихся на переходном этапе от тоталитарного типа государственной власти к демократическим формам правления, весьма серьезную угрозу (едва ли не большую чем консервация прежнего состояния) представляет неоправданная абсолютизация догматически понимаемого принципа разделения властей. Парад суверенитетов, нарастающая регионализация экономики, конфликт представительной и исполнительной власти, попытки Конституционного суда вмешаться в политические процессы в обществе - все это достаточные свидетельства в пользу необходимости сочетания принципов разделения и единения властей, причем с акцентом в сторону последнего. Отметим, что именно в этом духе построены упомянутые либеральные конституционные проекты начала XX века [25].

С учетом имеющегося либерального опыта дореволюционного периода, анализа позитивного и негативного влияния современной Конституции на развитие страны, представляется возможным считать, что при обосновании модернизированной модели Основного закона страны могут быть использованы следующие подходы.

1. Анализ эволюции концепций, структур и содержания Основных законов государств мирового сообщества в исторической ретроспективе с моментов их подготовки и принятия, выявления «лучших ключевых» положений и включения их в действующий в настоящее время текст Конституции.

2. Морфологический анализ структур и содержания Основных законов стран-лидеров мирового сообщества в последнем «полувек» по качеству жизни, эффективности экономики и т.д., выявление «лучших ключевых» положений каждого из них и синтез обобщенной модели Конституции.

3. Проектирование системной модели Основного закона государства с позиций внешней по отношению к нему мегасистемы: общества и окружающей природной среды как суперсистем общепланетарной цивилизации и понимания ее как центрального ядра «мегаинститута права» (ориентация на использование такого подхода исходит, в том числе, из необходимости использования, так называемого, «принципа внешнего дополнения» и закона необходимого разнообразия Эшби, в соответствии с которым понимание сущности и проектирование любой системы может быть эффективно обеспечено только со стороны внешней суперсистемы более общей по отношению к рассматриваемой системе).

В рамках этого подхода Основной закон должен по существу выполнять роль Генерального Общественного Договора между гражданином, обществом и государством, где должны быть закреплены функции, обязанности, права и ответственность сторон.

4. Синтез структур и содержания Основного закона на основе комбинированной схемы, в которой определяющим, целезадающим и структурообразующим каркасом должна быть модель конституции как мегаинститута, обоснованная на базе третьего подхода с учетом представленной ранее формальной структуры понятия «институт» с дополнениями в главах и статьях лучшими нормоположениями, выделенными с помощью второго подхода.

Сформулированные концептуальные положения позволяют предложить следующую структуру Основного закона России [11].

Раздел 1. Общество, личность и государство

Глава 1. Основы общественного и конституционного строя

Глава 2. Права человека и гражданина

Глава 3. Граждане России

Глава 4. Обязанности граждан России

Раздел 2. Федеративное устройство

Глава 5. Структура Федерации и общие принципы разделения предметов ведения и полномочий по уровням государственной власти и местного самоуправления

Глава 6. Состав субъектов федерации

Глава 7. Российская Федерация и Союз независимых евроазиатских государств

Раздел 3. Система государственной власти и местного самоуправления

Глава 8. Организация государственной власти

Глава 9. Законодательная власть (Государственный Совет)

Глава 10. Президент Российской Федерации

Глава 11. Единство и субординация ветвей государственной власти

Глава 12. Исполнительная власть и правительство Российской Федерации

Глава 13. Система государственной власти субъектов Российской Федерации

Глава 14. Местное самоуправление

Глава 15. Избирательная система

Глава 16. Судебная власть

Глава 17. Гарантии обеспечения прав граждан и ответственность государства

Глава 18. Оборона и безопасность

Раздел 4. Государственная собственность, финансы и бюджет

Глава 19. Федеративная собственность и собственность субъектов федерации

Глава 20. Бюджетная система, федеральный бюджет и бюджеты субъектов федерации

Глава 21. Конституционные поправки и пересмотр конституции

Раздел 5. Заключительные и переходные положения

Приложение.

В представленной модернизированной структуре Конституции и, далее, в нормоположениях-статьях присутствуют необходимые и достаточные атрибуты типовой модели любого института:

- 1) ценности и цели общества и государства;
- 2) способы, технологии и организация реализации целей;
- 3) ресурсная база общества и государства;
- 4) спектр методов принуждений и ответственностей в обществе и государстве;
- 5) спектр методов стимулирования позитивной активности общества и экономики.

Необходимо подчеркнуть, что для обеспечения реальной работоспособности и эффективности любого закона, а не только Конституции, каждый закон должен, как минимум, содержать указанные формальные атрибуты института как системы. В противном случае законы превращаются в благие начинания, не имеющие прямого действия, как это очень часто имеет место.

Представленная формальная модель института (а каждый закон – это своего рода «миниинститут») должна быть ориентиром для построения эффективных законопроектов и стать разделом нормографии: теории, методологии и технологии законотворчества. Подчеркнем, что именно теории и методологии, поскольку пока под нормотворчеством реально часто понимают в основном технологию законотворчества [26].

Предложенная МОДЕЛЬ Основного закона, естественно, не является истиной в последней инстанции, но она должна легитимизировать концепцию развития страны в XXI веке и стать не только нормативным документом высшей юридической силы, но и своеобразной

программой развития общества, обеспечивая императивный принцип «государство для интересов нравственного гражданина, а не гражданин для нужд государства».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нуреев Р.М. Институционализм: вчера, сегодня и завтра. Предисловие к книге А.Н. Олейника «Институциональная экономика». М.: Инфра-М, 2002.
2. Олейник А.Н. Институциональная экономика. М.: Инфра-М, 2002.
3. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS, 1993. Т 1. Вып. 2.
4. Тамбовцев В.Л., Шаститко А.Е., Кудряшова Е.Н. и др. Институциональная экономика (новая институциональная экономическая теория) / Под общей редакцией д.э.н., профессора А.А. Аузана // М.: Инфра-М, 2005.
5. Львов Д.С., Гребенников В.Г., Зотов В.В. и др. Введение в институциональную экономику // М.: Экономика, 2005.
6. Балацкий Е. Нечеткие институты, культура населения и институциональная энтропия // Общество и экономика. 2007. № 5-6.
7. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. и др. Конституционное право зарубежных стран. М.: НОРМА, 2005.
8. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
9. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: НОРМА, 2007.
10. Сравнительное конституционное право / Отв. редактор В.Е. Чиркин. М., 2002.
11. Садков В.Г. Системные основы формирования общества XXI века и модель Основного закона России. М.: Изд-во ПРОГРЕСС, 2008.
12. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М., 1999.
13. Иноземцев В.Л. За десять лет. К концепции постэкономического общества. М. 1998.
14. Иноземцев В.Л. Современные постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. М.: Логос, 2000.
15. Masuda Y. The Information Society as Post-Industrial Society. Wash., 1981.
16. Моисеев Н. Универсум, информация, общество. М.: Устойчивый мир, 2001.
17. Львов Д. И другие. Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы Российской экономики / Под ред. Д.С. Львова, М., 1999.
18. Гайдар Е. Государство и эволюция. М.: Евразия, 1995.
19. Гейтс Б. Дорога в будущее. М., 1998.
20. Брундтланд Гру Харлем. Наше общее будущее. Отчет Комиссии Брундтланд, ООН, 1987 г. // www.un.org.ru.
21. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. М., 2001.
22. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996. Секиринский С.С., Шелохаев В.В. Либерализм в России: очерки истории (середина XIX - начало XX вв.). М., 1995. Шелохаев В.В. Судьба русского парламентария (Ф.Ф. Кокошкин) // Отечественная история. 1999. № 5. Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А.Муромцева // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911. Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М., 1997. Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. М.: Российская политическая энциклопедия (РОСС ПЭН), 2007.
23. Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х - начале 80-х гг. XIX века // Отечественная история. 1993. № 4.
24. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996. Секиринский С.С., Шелохаев В.В. Либерализм в России: очерки истории (середина XIX - начало XX вв.). М., 1995. Шелохаев В.В. Судьба русского парламентария (Ф.Ф. Кокошкин) // Отечественная история. 1999. № 5. Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А.Муромцева // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
25. Аронов Д.В., Садков В.Г. Либеральные проекты Основного закона России (историческая эволюция, опыт и перспективы построения системной модели). М.: Юрист, 2005.
26. Нормография: теория и методология нормотворчества. Учебно-методическое пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Академический Проект: Трикста, 2007.

Садков Виктор Георгиевич

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Доктор экономических наук, профессор

Профессор кафедры «Государственное управление и финансы»

Тел: (4862) 42-11-05

E-mail: guif@ostu.ru

Леонова Оксана Вячеславовна

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК»

Кандидат экономических наук

Доцент кафедры «Государственное управление и финансы»

Тел: (4862) 42-11-05

E-mail: guif@ostu.ru

Аронов Дмитрий Владимирович

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК»

Доктор исторических наук

Заведующий кафедрой «История и философия»

Тел: (4862) 42-11-05

E-mail: guif@ostu.ru

V.G. SADKOV, O.V. LEONOVA, D.V. ARONOV

CONSTITUTION AS A CENTRAL CORE OF LAW MEGAINSTITUTE AND ITS ROLE IN LEGITIMIZATION OF RUSSIAN SOCIETY SYSTEM MODEL OF THE NINETEENTHS CENTURY

This article explores the conceptual notions of the theory of institutions and their makro classification. On the basis of the compilation of existing institutions and evaluating their effectiveness are conceptual provisions regarding the content and structure of an effective Constitution as the Basic Law of the State.

Keywords: Constitution, institutions, society, economy, efficiency classification

BIBLIOGRAPHY

1. Nureev R.M. Institucionalizm: vchera, segodnya i zavtra. Predislovie k knige A.N. Olejnika «Institucional'naya e'konomika». M.: Infra-M, 2002.
2. Olejnik A.N. Institucional'naya e'konomika. M.: Infra-M, 2002.
3. Nort D. Instituty i e'konomicheskii rost: istoricheskoe vvedenie // THESIS, 1993. T 1. Vyp. 2.
4. Tambovcev V.L., SHastitko A.E., Kudryashova E.N. i dr. Institucional'naya e'konomika (novaya institucional'naya e'konomicheskaya teoriya) / Pod obshchej redakciej d.e'n., professora A.A. Auzana // M.: Infra-M, 2005.
5. L'vov D.S., Grebennikov V.G., Zotov V.V. i dr. Vvedenie v institucional'nyu e'konomiku // M.: E'konomika, 2005.
6. Balackii E. Nechetkie instituty, kul'tura naseleniya i institucional'naya e'ntropiya // Obshchestvo i e'konomika. 2007. № 5-6.
7. Baglaj M.V., Lejbo YU.I., E'tin L.M. i dr. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran. M.: NORMA, 2005.
8. Avtonomov A.S. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2006.
9. Habrieva T.YA., CHirkin V.E. Teoriya sovremennoj konstitucii. M.: NORMA, 2007.
10. Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo / Otv. redaktor V.E. CHirkin. M., 2002.
11. Sadkov V.G. Sistemnye osnovy formirovaniya obshchestva XXI veka i model' Osnovnogo zakona Ros-sii. M.: Izd-vo PROGRESS, 2008.
12. Bell D. Gryadushchee postindustrial'noe obshchestvo. Opyt social'nogo prognozirovaniya. M., 1999.
13. Inozemcev V.L. Za desyat' let. K koncepcii poste'konomicheskogo obshchestva. M. 1998.
14. Inozemcev V.L. Sovremennye postindustrial'noe obshchestvo: priroda, protivorechiya, perspektivy. M.: Logos, 2000.
15. Masuda Y. The Information Society as Post-Industrial Society. Wash., 1981.
16. Moiseev N. Universum, informaciya, obshchestvo. M.: Ustojchivyi mir, 2001.
17. L'vov D. I drugie Put' v HHI vek. Strategicheskie problemy i perspektivy Rossiiskoj e'konomiki / Pod red. D.S. L'vova, M., 1999.
18. Gajdar E. Gosudarstvo i e'voljuciya. M.: Evraziya, 1995.
19. Gejts B. Doroga v budushchee. M., 1998.
20. Brundtland Gru Harlem. Nashe obshchee budushchee. Otchet Komissii Brundtland, OON, 1987 g. // www.un.org.ru.
21. Poslanie Prezidenta Rossiiskoj Federacii Federal'nomu sobraniyu Rossiiskoj Federacii. M., 2001.

22. SHELohaev V.V. Liberal'naya model' pereustrojstva Rossii. M., 1996. Sekirinskii S.S., SHELohaev V.V. Liberalizm v Rossii: ocherki istorii (seredina XIX - nachalo XX vv.). M., 1995. SHELohaev V.V. Sud'ba russkogo parlamentariya (F.F. Kokoshkin) // Otechestvennaya istoriya. 1999. № 5. Proekt Osnovnogo i Izbira-tel'nogo zakonov v redakcii S.A.Muromceva // Sergej Andreevich Muromcev. M., 1911. Alekseev S.S. Uroki. Tyazhkii put' Rossii k pravu. M., 1997. Medushevskii A.N. Razmyshleniya o sovremennom rossiiskom konstitu-cionalizme. M.: Rossiiskaya politicheskaya e'nciklopediya (ROSS PE'N), 2007.

23. Petrov F.A. Zemsko-liberal'nye proekty pereustrojstva gosudarstvennyh uchrezhdenii v Rossii v konce 70-h - nachale 80-h gg. XIX veka // Otechestvennaya istoriya. 1993. № 4.

24. SHELohaev V.V. Liberal'naya model' pereustrojstva Rossii. M., 1996. Sekirinskii S.S., SHELohaev V.V. Liberalizm v Rossii: ocherki istorii (seredina XIX - nachalo XX vv.). M., 1995. SHELohaev V.V. Sud'ba russkogo parlamentariya (F.F. Kokoshkin) // Otechestvennaya istoriya. 1999. № 5. Proekt Osnovnogo i Izbira-tel'nogo zakonov v redakcii S.A.Muromceva // Sergej Andreevich Muromcev. M., 1911.

25. Aronov D.V., Sadkov V.G. Liberal'nye proekty Osnovnogo zakona Rossii (istoricheskaya e'voljuciya, opyt i perspektivy postroeniya sistemnoj modeli). M.: YUrist, 2005.

26. Normografiya: teoriya i metodologiya normotvorchestva. Uchebno-metodicheskoe posobie / Pod red. YU.G. Arzamasova. M.: Akademicheskii Proekt: Triksta, 2007.

Sadkov Viktor Georgievich

State University ESPC

Doctor of economical science,

Professor of department «Public administration and finance»

Tel: (4862) 42-11-05

E-mail: guif@ostu.ru

Leonova Oksana Vyacheslavovna

State University ESPC

Candidate of economical science,

Associate professor «Public administration and finance»

Tel: (4862) 42-11-05

E-mail: guif@ostu.ru

Aronov Dmitry Vladimirovich

State University ESPC

Doctor of historical science,

Head of department «History and philosophy»

Tel: (4862) 42-11-05

E-mail: guif@ostu.ru

В.В. ТАБОЛИН

ВОПРОСЫ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ГОРОДА

Статья посвящена исследованию ряда проблемных аспектов в современной теории конституционного и муниципального права, связанных с признанием правосубъектности города. Важнейшим элементом правосубъектности города как публичного государственно-территориального образования является правосубъектность его жителей, которые обеспечивают «наполнение» города как субъекта права правоспособностью, дееспособностью и деликтоспособностью. Автор доказывает, что город с правовой точки зрения есть совокупность его жителей, являющихся одновременно индивидуальными субъектами и единым коллективным субъектом городских правоотношений (городского права), обеспечивающая само существование города, его правовой статус, систему обеспечения жизнедеятельности через формирование органов власти и управления городом, уплату налогов, финансово-экономическую, социальную, предпринимательскую и хозяйственно-бытовую деятельность горожан.

Ключевые слова: правосубъектность; правоспособность; дееспособность; деликтоспособность; муниципальное образование; административно-территориальное устройство; город.

Вопрос о правосубъектности города остается дискуссионным в силу сложности и изменчивости самой природы города. И прежде чем исследовать город как субъект права рассмотрим содержание понятия «субъект права». Различные авторы и источники дают в основном похожие дефиниции.

В.В. Лазарев и С.В. Липень дают следующее определение: «Субъекты правоотношений – это индивиды или организации, которые на основании норм права могут быть участниками правоотношений, носителями субъективных прав и обязанностей»¹. Все субъекты права делятся на индивидуальные и коллективные, причем среди коллективных субъектов выделяются «...государственно-территориальные образования (государство, субъекты федераций, города, районы и иные территориальные единицы...), их население...»². Большой юридический словарь³ предлагает такую интерпретацию: «субъект права – в праве лицо (физическое и юридическое), государство, государственное или муниципальное образование, обладающие по закону способностью иметь и осуществлять непосредственно или через представителя права и юридические обязанности.

В российской юридической энциклопедии М.Н. Марченко написал: «Субъект права – лицо, организация или иное образование, за которыми законом признается способность быть носителями субъективных, прав и юридических обязанностей. В современной юридической литературе это понятие чаще всего используется в качестве синонима «субъекта» или «участника правоотношений». Субъектами права могут быть физические и юридические лица, муниципальные образования, а также государство (выступающее в лице Российской Федерации либо отдельного ее субъекта – республики, края, области и т.д.)»⁴. Юридический энциклопедический словарь приводит такую дефиницию субъекта права – это «...физическое и юридическое лицо, государство, государственное или муниципальное образование, имеющие по закону юридические права и обязанности. Закон определяет правовой статус субъектов права, его положение по отношению к другим субъектам права»⁵.

Для города «правосубъектность государственно-территориальных образований и их населения, их возможность вступать в те или иные правоотношения определяются международно-правовыми актами, ...Конституцией РФ, конституциями республик в составе Федера-

¹ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2010. С. 416.

² Общая теория права и государства / Под ред. проф. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1999. С. 233.

³ Большой юридический словарь / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2007.

⁴ Российская юридическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 938.

⁵ Юридический энциклопедический словарь. М., 2006.

ции, уставами краев, областей и иных субъектов Федерации и др.»⁶. Город как и все другие субъекты обладает *общей правосубъектностью*, но кроме того *отраслевой* (субъект конституционного, финансового, международного и других отраслей права) и *специальной* (город – исторический памятник, закрытое территориальное образование, научный центр, военный и оборонно-промышленный центр)⁷. Правосубъектность города зависит от объема полномочий, установленного законом и уставом.

В уставе город изначально выступает как субъект права, т.к. это устав *города*, обладающего двумя видами правового статуса – муниципального образования и города федерального значения. Правосубъектность городских органов власти и управления является производной от правосубъектности города, потому что правами и обязанностями они наделяются уставом города или правовыми актами, изданными в соответствии с уставом города. В уставе города Москвы (статья 11) прямо записано: «Город Москва в соответствии с Конституцией Российской Федерации обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и города Москвы»⁸.

Субъекты международного права – это участники международных отношений, обладающие международными правами и обязанностями. Отдельными элементами международной правосубъектности могут обладать и государственно-подобные образования типа вольных городов (г. Данциг в 1923-1939 гг., Триест в 1947- 1954 гг.), а также государство-город Ватикан⁹. Вольный город в международном праве – самостоятельное территориально-политическое нейтрализованное и демилитаризованное образование, правовой режим которого устанавливается международными договорами и гарантируется государствами или международными организациями.

Важнейшим элементом правосубъектности города как публичного государственно-территориального образования является правосубъектность его жителей, которые обеспечивают «наполнение» города как субъекта права правоспособностью, дееспособностью и деликтоспособностью.

По мнению В.Д. Волкова «город, осуществляя свои функции, обязан создавать все условия для обеспечения политических прав граждан. Во всех этих случаях город выступает в юридическом качестве субъекта государственного права». Он выделяет три вида правоотношений, в которых город может участвовать как субъект: 1) возникающих в связи с образованием или преобразованием существующих городов; 2) связанных с хозяйственной деятельностью на его территории; 3) связанных с деятельностью города по улучшению условий жизнедеятельности населения города¹⁰.

Город – особый субъект правоотношений. Это не правильно, когда городской орган власти или мэр выступают от имени города во внешних отношениях, так как они представляют орган или власть только в рамках очерченных уставом полномочий. В уставе обычно записано, что мэр может представлять город в отношениях с разными другими органами. Но город – это, прежде всего, жители, горожане, а они самостоятельный субъект правоотношений, и не просто субъект, а носители власти (ст. 3 Конституции РФ). На выборах они делегируют какую-то часть властным органам, но при этом остаются главным субъектом городского права, т.к. они сохраняют саму сущность существования города, его правоспособность и дееспособность. Потому что если жители «уйдут из города» – он умрет, т.е. ни власти, ни хозяйства, ничего не будет. Жизнедеятельность прекратится и никаких правоотношений возникнуть не будет.

⁶ Там же. С. 234-235.

⁷ Общая теория права и государства / Под ред. проф. В.В. Лазарева В.В. М.: Юристъ, 1999. С. 235.

⁸ Закон г. Москвы «от 28.06.1995 (ред. от 22.10.2008) Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

⁹ <http://dic.academic.ru>.

¹⁰ Волков В.Д. Город как субъект советского государственного права // Проблемы конституционного права. Вып.4. Саратов: Изд. Саратов. ун-та, 1986. С. 85.

Можно сказать, что *город с правовой точки зрения есть совокупность его жителей, являющихся одновременно индивидуальными субъектами и единым коллективным субъектом городских правоотношений (городского права), обеспечивающая само существование города, его правовой статус, систему обеспечения жизнедеятельности через формирование органов власти и управления городом, уплату налогов, финансово-экономическую, социальную, предпринимательскую и хозяйственно-бытовую деятельность горожан.*

Можно говорить о двойной правосубъектности жителей города. В этом случае власть, выступая от имени города, должна понимать, что выступает не от имени зданий, улиц, дворов, автодорог и прочего, а от имени людей (*горожан*), обладающих всей полнотой власти в городе. Так как прекращение правосубъектности всех жителей (уход из города приводит к этому в силу территориальной ограниченности правосубъектности) приводит к прекращению правосубъектности всех остальных субъектов городского права. Наличие в городе хотя бы одного юридически официального жителя обеспечивает легитимность существования всей системы субъектов и самих правоотношений в городе.

Этимология слова «горожанин» напрямую связана со словом *гражданин*, так как в городе-государстве его жители были его гражданами, и оно означает **городской гражданин**¹¹. *Город употребляется также в значении всего общества или всех обывателей города*¹². Лицо, принадлежащее на правовой основе к определенному государству, имеет правоспособность, наделено правами, свободами и обременено обязанностями¹³.

Основным принципом, из которого исходит право развитых стран, является принцип равной *гражданской правоспособности* независимо от пола, имущественного положения, расы и т.д. Правоспособность приобретается с рождением и исчезает со смертью. Правоспособность может быть ограничена судом.

Правоспособность государства – способность государства иметь гражданские права и нести юридические обязанности¹⁴. Правоспособность государства не тождественна правоспособности физических и юридических лиц. Ряд возможностей может принадлежать только государству (например, приобретать имущество, не имеющее наследников, или выпускать государственные ценные бумаги). Это значит, что *правоспособность города* – способность города иметь гражданские права и нести юридические обязанности. Деятельность города носит властно-публичный характер, выражает общезначимые интересы, как местного сообщества, так и всего государства в целом. А значит и цель города в соответствии с Конституцией России: обеспечение народовластия, достойной жизни граждан, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Признание города субъектом права наделяет его определенными правами и обязанностями, необходимыми ему для осуществления целей, задач, функций. Город как субъект права может участвовать в различных правоотношениях: конституционно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых, муниципально-правовых, финансовых, налоговых и т.д.¹⁵.

Государство – не юридическое лицо и город может не быть юридическим лицом. Механическое перенесение понятия «юридическое лицо» на административно-территориальные и муниципально-правовые образования уже предпринималось в науке и нечего, кроме критики, не вызвало. Есть все основания отнести к субъектам права, наряду с юридическими и физическими лицами, территориальные образования (как государственные, так и муниципальные). Порой они являются и тем и другим одновременно. Если ключевым свойством физических и юридических лиц является право-дееспособность, шире – правосубъектность, то

¹¹ Подробнее: Фан И.Б. Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отд. РАН. 2003. № 4. С. 112-137.

¹² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х т. Т. 1. М.: Рипол-Классик, 2009.

¹³ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2002.

¹⁴ Юридический энциклопедический словарь. М., 2006. С. 539.

¹⁵ Подробнее: Крохина Ю.А. Город как субъект финансового права. Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 1997.

применительно к территориальному образованию в качестве таковой выступает ее структурно-властная организация, поскольку власть предполагает и правоспособность, и дееспособность, и ответственность в юридическом смысле этого слова. Субъектами права являются лишь более или менее значительные, устойчивые, постоянные образования, которые характеризуются единством воли и цели, а также определенной внутренней организацией. Это не случайные и не временные соединения граждан или каких-то структур¹⁶.

Российские города (кроме городов федерального значения) – это муниципальные образования, и, по мнению О.И. Баженовой «муниципальному образованию как единому субъекту права соответствует единая (общеправовая) правосубъектность, под которой следует понимать совокупность социально-правовых свойств (качеств), позволяющих ему выступать носителем субъективных прав и обязанностей»¹⁷. Поддерживает эту позицию и Е.С. Шугрина: анализируя законодательство субъектов РФ она определяет различные городские поселения как субъекты местного самоуправления, т.е. подчеркивает их муниципально-правовую правосубъектность¹⁸.

Весьма убедительный анализ проводит Н.В. Постовой, рассматривая признаки юридического лица в отношении к муниципальному образованию, и приходит к выводу, что «...не все признаки хозяйствующего субъекта совпадают с признаками территориальной организации, какой является муниципальное образование». Муниципальное образование, по его мнению, является субъектом и публичного, и частного права, так как метод правового регулирования муниципального права сочетает элементы диспозитивности и императивности¹⁹. П.А. Астафичев, поддерживая эту позицию, пишет: «с точки зрения теории муниципального права, под муниципальным образованием логичнее всего понимать юридическое лицо публичного права, обладающее правосубъектностью и, следовательно, определенным юридическим статусом»²⁰. Н.В. Постовой дает следующее определение юридического лица относительно муниципального образования: «юридическим лицом признается муниципальное образование (социально-территориальная, поселенческая общность), которое имеет муниципальную собственность, местный бюджет, органы местного самоуправления, может приобретать и осуществлять через органы местного самоуправления имущественные права; нести по своим обязательствам ответственность своим имуществом; нести обязанности; выступать истцом и ответчиком в суде»²¹. И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов считают необходимым обретение муниципальными образованиями (в данном случае городами) статуса субъектов межбюджетных отношений. Установление этого статуса осуществляется законами субъектов РФ²².

Города федерального значения Москва и Санкт-Петербург являются особыми субъектами права, которые в силу своего правового статуса субъекта Федерации участвуют в более широком круге различных видов правоотношений, чем другие российские города, являющиеся муниципальными образованиями. Академик О.Е. Кутафин считал, что города федерального значения и города, являющиеся муниципальными образованиями, являются не только субъектами конституционно-правовых отношений, но и «субъектами гражданского права»²³.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что правосубъектность города непосредственно связана с его публично-правовым и частноправовым статусом и город может рассматриваться как территориальная организация, обладающая признаками юридического лица публичного права. Закрепление этих признаков требуется в действующем законодательстве.

¹⁶ Теория государства и права. Курс лекций. Саратов, 1995. С. 397.

¹⁷ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С.109.

¹⁸ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 114.

¹⁹ Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы М.: Юристъ, 2002. С.173-182.

²⁰ Астафичев П.А. Муниципальное право России. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. С.101.

²¹ Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М.: Юристъ, 2002. С.173-182.

²² Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Изд-во НОРМА, 2002. С.148.

²³ Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 45, 53.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 22.10.2008) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.
2. Астафичев П.А. Муниципальное право России. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010.
3. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.
4. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2002.
5. Большой юридический словарь / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2007.
6. Волков В.Д. Город как субъект советского государственного права // Проблемы конституционного права. Вып.4. Саратов: Изд. Сарат. ун-та, 1986.
7. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Изд-во НОРМА, 2002.
8. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х т. Т. 1. М.: Рипол-Классик, 2009.
9. Крохина Ю.А. Город как субъект финансового права. Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 1997.
10. Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
11. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Изд. Юрайт, 2010.
12. Общая теория права и государства / Под ред. проф. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 1999.
13. Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы М.: Юристъ, 2002.
14. Российская юридическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 1999.
15. Теория государства и права. Курс лекций. Саратов, 1995.
16. Фан И.Б. Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отд. РАН. 2003. № 4.
17. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 114.
18. Юридический энциклопедический словарь. М., 2006.

Таболин Владимир Викторович

Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы

Доктор юридических наук, профессор

Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин

Тел.: (495) 618-00-10

E-mail: tabolin@mail.ru

V.V. TABOLIN

QUESTIONS OF THE OPPORTUNITY OF CITY TO BE THE SUBJECT OF THE LAW

Clause is devoted to research of some problem aspects in the modern theory of the constitutional and municipal law, connected with recognition of an opportunity of city to be the subject of the law. The major element of an opportunity of city as public subject is opportunities of city dwellers to be the subject of the law. It provides "filling" the status of city by the real legal maintenance. The author proves that the city from the legal point of view is set of its inhabitants, being simultaneously individual subjects and the uniform collective subject. It provides existence of city, its legal status, system of maintenance of its ability to live. Elections, city management, payment of taxes, the vigorous activity of the townspeople are necessary for this purpose.

Keywords: the subject of the law; municipal formation; the administrative-territorial device; city.

BIBLIOGRAPHY

1. Zakon g. Moskvy ot 28.06.1995 (red. ot 22.10.2008) «Ustav goroda Moskvy» // Vedomosti Moskovskoj Dumy. 1995. № 4.
2. Astafichev P.A. Municipal'noe pravo Rossii. M.: RIOR: INFRA-M, 2010.
3. Bazhenova O.I. Municipal'noe obrazovanie kak sub`ekt prava. M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 2010.
4. Bol'shoj yuridicheskii slovar' / Pod red. A.YA. Suhareva, V.E. Krutskih. M., 2002.
5. Bol'shoj yuridicheskii slovar' / Pod red. prof. A.YA. Suhareva. M.: INFRA-M, 2007.
6. Volkov V.D. Gorod kak sub`ekt sovetskogo gosudarstvennogo prava // Problemy konstitucionnogo prava. Vyp.4. Saratov: Izd. Sarat. un-ta, 1986.
7. Vydrin I.V., Kokotov A.N. Municipal'noe pravo Rossii. M.: Izd-vo NORMA, 2002.
8. Dal' V.I. Tolkovyi slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka. V 4-h t. T. 1. M.: Ripl-Klassik, 2009.
9. Krohina YU.A. Gorod kak sub`ekt finansovogo prava. Avtoref... kand. yurid. nauk. Saratov, 1997.

10. Kutafin O.E. Sub`ekty konstitucionnogo prava Rossiiskoj Federacii kak yuridicheskie i pri-ravnennye k nim lica. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2007.
11. Lazarev V.V., Lipen' S.V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vuzov. M.: Izd. YUrajt, 2010.
12. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva / Pod red. prof. V.V. Lazareva. M.: YUrist', 1999.
13. Postovoj N.V. Mestnoe samoupravlenie. Problemy i perspektivy M.: YUrist', 2002.
14. Rossiiskaya yuridicheskaya e'nciklopediya. M.: INFRA-M, 1999.
15. Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lekci. Saratov, 1995.
16. Fan I.B. Grazhdanin v kontekste goroda: istoricheskii smysl ponyatiya // Nauchnyi ezhegodnik In-stituta filosofii i prava Ural'skogo otd. RAN. 2003. № 4.
17. SHugrina E.S. Municipal'noe pravo. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2004. S. 114.
18. YUridicheskii e'nciklopedicheskii slovar'. M., 2006.

Tabolin Vladimir Viktorovich

The Moscow academy of business
at the Government of Moscow
Doctor of Law, professor
Managing chair of state-legal disciplines
Tel.: (495) 618-00-10
E-mail: tabolin@mail.ru

С.В. КАБЫШЕВ

ИНТЕРНЕТ-ДИАЛОГ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА ПРИ ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ: КАНАДСКИЙ ОПЫТ

Статья посвящена вопросам доступа к информации и организации интернет-диалога с гражданами Канады в процессе подготовки проектов нормативных актов. Рассматриваются принципы, методика и виды такого способа выявления общественного мнения.

Ключевые слова: доступ к информации, общественное мнение, интернет-диалог, проекты нормативных актов, Министерство юстиции Канады.

Современный этап развития информационного общества трансформирует процесс политических коммуникаций в обществе, усиливая воздействие общества на власть. Интернет-диалог как новая форма политического участия, реализуемая с помощью инфокоммуникационных технологий, характеризуется разнообразием возможностей в средствах выражения своего мнения.

Общественное мнение является одним из существенных факторов определяющих содержание и эффективность закона²⁴.

9 февраля 2011 года Президент РФ издал указ «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»²⁵.

Теперь проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации по поручению Президента РФ, а также пояснительные записки и финансово – экономическое обоснование к проекту законов разработчики размещают в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах. Более того, теперь жители России смогут оставлять свои комментарии, давать оценку законодательной инициативы на специальных сайтах, и даже смогут ознакомиться с поступившими замечаниями и предложениями по законопроекту от других лиц. В указе установлено, что: «по истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта необходимо представлять Президенту РФ доклад о результатах его обсуждения».

Новый в российском законодательстве институт имеет совершенно небогатую историю. Лишь в прошлом году на обсуждение общественности был представлен проект закона «О полиции». Размещенный на специальном интернет-сайте законопроект за месяц собрал десятки тысяч комментариев, некоторые оказали существенное влияние на само содержание документа. По тому же пути пошли и при разработке новых законов «Об образовании и здравоохранении».

Председатель Правительства России Владимир Путин, выступая 20 апреля 2011 года с ежегодным отчетом правительства в Государственной Думе, предложил проводить в интернете электронные голосования по обсуждаемым законопроектам и решениям правительства, выявлять мнения независимых народных экспертов²⁶. Станут ли интернет-обсуждения теми оптимальными каналами выяснения общественного мнения, которые помогут снизить риски при принятии нормативных актов и повысить их эффективность?

²⁴ Ошеров М.С., Спиридонов Л.И. Общественное мнение и право. Л., 1985. С. 73-85. Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С.В. Поленина. М., 2010. С. 25, 145-155.

²⁵ Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 20.04.2011г.).

²⁶ Официальный сайт Председателя Правительства Российской Федерации. URL: www.premier.gov.ru/ (дата обращения: 21.04.2011г.).

В этой связи интересен опыт других стран, активно использующих современные технологии для повышения учета общественного мнения при принятии управленческих решений.

В 1982 г. в Канаде в ходе конституционной реформы принята Хартия прав и основных свобод, где была закреплена презумпция свободы информации. Принятые в том же году Закон о доступе к информации (Access to Information Act) предоставлял канадцам право на доступ к информации, которая содержалась в документах, находящихся в распоряжении правительственных органов и учреждений, а Закон о неприкосновенности частной жизни (Privacy Act) определил параметры права доступа к информации частного характера. Провинции Канады в свою очередь приняли собственные законодательные акты, регулирующие отношения на региональном и местном уровнях²⁷.

Обратим особое внимание на отсутствие требования к заявителю мотивировать свой запрос. Верховный суд Канады, рассмотрев жалобы граждан на отказы предоставления информации, принял решение, в соответствии с которым правительство обязано отвечать на все запросы, независимо от мотивов, преследуемых заявителями. Таким образом, была подтверждена конституционность презумпции свободы информации²⁸.

При этом необходимость ограничений свободы информации вызывает во всем мире жаркие дискуссии. Возможно ли вообще ограничивать свободу информации? Каковы пределы и критерии таких ограничений²⁹? В Канаде считают, все исключения из права на доступ к официальной информации должны быть сведены к минимуму и конкретизированы, а отказ в предоставлении доступа к официальной информации должен подвергаться проверке независимым от правительства органом³⁰. По оценке профессора университета Торонто Нила Невитта, в канадском обществе за годы действия Закона о доступе к информации произошла серьезная переоценка ценностей, особенно среди наиболее образованных граждан. Они проявляют большой интерес к общественным проблемам, хорошо разбираясь в функционировании институтов, осуществляют поиск и систематизацию информации³¹. Поэтому канадское правительство вынуждено в ответ на возможную критику не уменьшать объем информации, а напротив, - проводить политику расширенного доступа и раскрытия информации.

Сегодня, очевидно, что реальная информационная прозрачность государственного аппарата является условием для предупреждения коррупции на государственной службе. В этой связи интересна активно проводимая в Канаде политика упреждающего раскрытия информации, которая обязывает правительственных чиновников размещать сведения о своих транспортных и представительских расходах на официальных сайтах собственных ведомств.

Несмотря на сложность и существенные затраты на обеспечение системы доступа к информации³² канадский опыт демонстрирует, что информационная прозрачность власти способна приносить и политические дивиденды. Прозрачный политический процесс позволяет принимать управленческие решения, которые находят большее понимание и поддержку, чем когда они принимаются в закрытом режиме.

Соединение английской и французской (романно-германской) моделей деятельности по подготовке законов обеспечило появление уникального «сплава» методик подготовки законопроектов. Высокое качество процессу законотворчества в Канаде придает особая роль Министерства юстиции и его сотрудников в законотворческом процессе, а также взаимосвя-

²⁷ База действующего законодательства Канады. URL: www.laws.justice.gc.ca.

²⁸ Дело 2002 SCC 57. URL: www.ca.nelii.org.

²⁹ Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. И.Л. Бачило. М., 2009. С. 58-60.

³⁰ Juillet and Gilles Paquet. Information Policy and Governance/ March 2001. URL: www.atirtf-geai.gc.ca/paper-infopolicy-e.html.

³¹ neil nevitte. Citizen's Values, Information and Democratic Life. March 2001. URL: www.atirtf-geai.gc.ca/paper-citizen-e.html#1

³² В Канаде стоимость работ по выполнению Закона о доступе к информации составляет около \$30 млн. ежегодно, это примерно \$1 на каждого канадца в год.

занное с ней распределение ролей между различными подразделениями и специалистами по инициированию, подготовке и экспертизе законопроектов³³.

Десять лет назад на интернет-сайтах министерств-инициаторов проектов нормативных актов начали размещать соответствующие проекты, где каждый житель Канады мог выразить свое мнение. Важно подчеркнуть, что публикации в интернете подлежат все проекты нормативных актов, в том числе акты делегированного законодательства. Причем, дополнительно можно опубликовать свои пожелания на интернет-сайте Министерства юстиции Канады, отвечающего за координацию всего процесса законотворчества в Канаде. Обычно на процесс общественного обсуждения в интернете отводится 75 дней.

Министерства обязаны обеспечить быстрый, вежливый и отзывчивый сервис, который учитывал бы потребности и интересы общественности. Информационные услуги должны решаться таким образом, чтобы достичь наилучших результатов для канадцев. Своевременный и удобный доступ к информации на двух государственных языках – является приоритетом политики правительства Канады. Канадцы должны быть уверены в добросовестности и беспристрастности государственной службы Канады.

Интернет является важным инструментом для предоставления информации и услуг для населения. Интернет облегчает и обратную связь. Государственные организации должны сохранять активное присутствие в Интернете с тем, чтобы обеспечить 24-часовой доступ к электронной базе государственных программ, услуг и информации. Электронная почта и веб-сайты должны быть использованы для проведения прямых связей между канадцами и государственными учреждениями, а также среди сотрудников внутри государственной службы. На сайтах министерств Канады имеется три раздела, посвященным консультациям с общественностью по поводу проектов нормативных актов:

- планируемые консультации;
- текущие консультации;
- архив консультаций за 10 лет.

Также указано ответственное лицо министерства и его электронный адрес³⁴, имеются ссылки на руководство по проведению консультаций, где содержатся памятки, которые используются представителями министерств для учета общественного мнения. Эти памятки выполняют важную ориентирующую функцию и для граждан, непрофессиональных юристов, позволяя им более точно формулировать свое мнение. Тщательное планирование является первым шагом на пути к разработке хорошего проекта. Ясный, полный и подробный план проведения консультаций исключительно важен для достижения успеха в консультационном процессе. Если мы хотим достичь целей и решить задачи, стоящие в проекте нормативного акта, а также провести консультации без каких бы то ни было осложнений, то без хорошо обдуманного плана обойтись просто невозможно. Чтобы успешно разработать план проведения консультаций необходимо с самого начала потратить на это время, деньги и силы.

В плане проведения консультаций должны быть четко указаны рамки процедуры консультирования и так же четко определены преследуемые цели. Кроме того, в нем должны содержаться вопросы, поставленные на рассмотрение, дан анализ социальной обстановки, перечислены основные участники, приведен график мероприятий и указаны механизмы отчетности по результатам проведения консультаций. Наконец, в плане консультаций должно быть указано, каким образом они будут проходить, и содержаться правила участия. Таким образом, заинтересованные стороны смогут решить, захотят ли они участвовать в консультациях, и если да, то каким образом они это сделают. Очень полезным инструментом в связи с этим можно считать правительственный интернет-портал (www.consultingcanadians.gc.ca),

³³ Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В. Кабышев. М., 2006.

³⁴ Официальный сайт министерства здравоохранения Канады. URL: www.hc-sc.gc.ca/ (дата обращения: 20.04.2011г.).

посвященный консультациям, в котором обеспечивается доступ по принципу «одного окна» к перечням проводимых консультаций по министерствам и ведомствам.

В 2005 году был создан специальный интернет-портал «Сервис-Канада»³⁵ для улучшения предоставления государственных программ и услуг для канадцев, сделав доступ к ним быстрее, проще и удобнее.

«Сервис-Канада» обеспечивает обратную связь между гражданами и государством, предоставляя интернет-услуги независимой организации – Управлению по удовлетворенности клиентов (OCS), которая получает предложения и жалобы, касающиеся оказания государственных услуг.

Управление по удовлетворенности клиентов руководствуется тремя основными принципами: оперативность, тщательное и беспристрастное рассмотрение и персональное внимание, с обязательным доведением до сведения соответствующего государственного органа.

Последние пять лет степень удовлетворенности канадцев государственными услугами, предоставляемым «он-лайн» составляла от 64% до 83 %.

Интернет-обсуждения проектов нормативных актов в Канаде выступают одним из этапов консультаций с общественностью. План консультаций должен предусматривать различные варианты обратной связи, которая является важным элементом отчетности. В течение всей процедуры разработки регламентов министерства должны учитывать мнения заинтересованных сторон и объяснять им, каким образом эти мнения были учтены. Если учесть какие-либо предложения было невозможно, то ответственные лица должны четко объяснить почему.

Обратная связь должна быть возможной как во время консультаций, так и после их завершения. Во время мероприятий такая обратная связь может происходить неофициально, посредством составления промежуточных отчетов, вопросников и оценок. По окончании мероприятий следует составить заключительный доклад, в котором будет говориться о том, какие предложения были внесены, насколько консультации соответствовали намеченному плану, и каким образом были использованы полученные предложения.

Заключительный доклад должен быть своевременно распространен среди участников и опубликован на интернет-сайте. Его краткое изложение должно быть включено в отчет по результатам изучения возможных последствий принятия того или иного акта. В это изложение должна войти информация об участниках, о внесенных предложениях, об их использовании, а также о методах проведения консультаций и графике мероприятий

Участие граждан предполагает сочетание различных форм консультирования, которые подходят для конкретной ситуации в целях наиболее полного учета интересов граждан. Среди них выделяют: личные встречи, телефонные контакты, опрос мнений через вопросники, дни открытых дверей и публичные совещания, конференции и круглые столы, формуляры с комментариями, интернет-форумы и др.

Важно подчеркнуть, что ответы на вопросы памяток экспертов должны анализироваться рабочей группой Министерства юстиции на завершающем этапе подготовки проекта нормативного акта. В заключении должно быть отражено совпадение либо расхождение оценок экспертов и граждан соответствующего проекта нормативно-правового акта.

Министерство юстиции Канады³⁶ ответственно за качество проведения консультаций с гражданами на основе принципов ясности, взаимного доверия, ответственности, всеобщности, подотчетности и сотрудничества, закрепленных в договоре «О социальном союзе». Этот договор был подписан в 1999 году премьер-министром Канады и премьер-министрами провинций и территорий, в котором они взяли на себя обязательства «обеспечить равные возможности для канадцев в вопросах государственной политики, реального участия в обсуждении законопроектов, чтобы иметь значимый вклад в социальные приоритеты»³⁷.

³⁵ URL: www.serviccanada.gc.ca (дата обращения: 20.04.2011г.).

³⁶ Официальный сайт министерства юстиции Канады. URL: www.justice.gc.ca (дата обращения: 20.04.2011г.)

³⁷ URL: www.unionsociale.gc.ca (дата обращения: 15.02.2011г.).

В структуре Министерства юстиции четко определены исполнители, которые ответственны за планирование и проведение общественных консультаций. Они также отвечают за обеспечение сотрудничества в этой области, как в рамках Министерства и, при необходимости, между федеральными министерствами и ведомствами и другими уровнями власти.

Степень удовлетворенности общественности учетом их мнения при окончательной редакции проекта нормативного акта рассматриваются при служебной аттестации соответствующих сотрудников министерств.

В Министерстве юстиции есть специальный отдел, который отвечает за проведение независимой оценки по участию общественности в процессе консультаций и выработке показателей для самооценки сотрудников Министерства.

На основе этих данных, а также отчетов по финансовым затратам, Совет секретариата казначейства Канады делает вывод об эффективности расходования бюджетных средств Министерством юстиции, что также доводится до сведения граждан³⁸.

В процессе принятия закона учет мнений представителей гражданского общества, которые будут участвовать в его реализации, не только дает возможность привести законы в соответствие с жизненными реалиями, исключить некорректные и заведомо невыполнимые установления, но и позволяет закону заранее получить определенную поддержку социальных групп и институтов, и общества в целом, начать подготовительную работу по обеспечению его выполнения заблаговременно. Это связано также с созданием у наиболее активных граждан ощущения сопричастности к подготовке законов и работе государственной власти. Специфика диалоговых форм политического участия посредством компьютерных сетевых технологий проявляется в усилении групповой интеграции и возможностях мгновенного реагирования на возникшие политические проблемы, посредством привлечения к решению определенной проблемы широкого круга единомышленников. Современный этап развития интернет-диалога можно характеризовать созданием сети горизонтальных связей, объединяющих структуры гражданского общества в их стремлении активнее участвовать в политическом процессе. В связи с этим отставание государства в построении «вертикальных» легитимных диалоговых интернет-коммуникаций с гражданами ведет к усилению протестных форм политического участия, формирующихся на пространстве Интернет и реализуемых в реальной политической практике³⁹. Политическая практика в Интернете динамично развивается вслед за усложнением самих технологий. Интернет способствует повышению эффективности политических практик в деятельности не только государственных структур, но и партий, общественных, неправительственных организаций и индивидуальных гражданских инициатив. Происходит формирование интернет-сообществ – относительно устойчивой совокупности людей, взаимодействующих посредством системы интернет-коммуникаций, обладающих общностью интересов и осуществляющих совместную деятельность в виртуальном пространстве. Этой цели служат телеконференции, списки рассылок, чаты, блоги и ряд других технологических возможностей. Виртуальное политическое участие имеет ряд преимуществ, что связано с усилением групповой интеграции вне зависимости от места проживания: возможность анонимного и мгновенного реагирования на возникшие политические проблемы и способность граждан привлечь к этой проблеме традиционные СМИ, правительственные и неправительственные структуры, партии и международные организации.

Конструктивность и эффективность политического участия зависит от способности индивидов, использовать диалоговые принципы политической коммуникации для самоорганизации в сетевые политические сообщества или персональные транзакции с другими субъектами политического процесса. Для этих целей в арсенале современных инфокоммуникационных технологий имеется значительный спектр ресурсов: создание политических сайтов, блогов, интернет-изданий, форумов, виртуальное участие в обсуждении политических про-

³⁸ Официальный сайт секретариата совета казначейства Канады. URL: www.tbs-sct.gc.ca (дата обращения: 20.04.2011г.).

³⁹ Недавние революции в Египте и Ливии это подтверждают.

грамм партий, сборе средств, съездах партий, организация политических акций через флэшмобы и ряд других. Таким образом, современные отечественные политические практики в Интернет несут в себе и активно проявляют все разнообразие форм политического участия, существующее в реальном политическом процессе. При этом именно интернет-диалог, с одной стороны, как коммуникативный принцип выстраивания взаимоотношений в ходе политического процесса, а с другой, как форма политического участия, позволяет достичь большего взаимопонимания между властью и обществом в принятии и реализации любого политического решения, затрагивающего самые широкие слои граждан⁴⁰.

Таким образом, во многом, благодаря именно транспарентности органов власти, высокому уровню информационных технологий и профессиональным методикам проведения общественных консультаций при максимальной прозрачности принципов формирования экспертных групп, критериев и правил оценки, в Канаде снижается возможность злоупотреблений и повышается уровень доверия граждан к органам власти, что обеспечивает защиту от предвзятости и необъективности и гарантирует эффективное регулирующее воздействие правовых норм⁴¹.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Juillet and Gilles Paquet. Information Policy and Governance/ March 2001. URL: www.atirtf-geai.gc.ca/paper-infopolicy-e.html.
2. Neil Nevitte. Citizen's Values, Information and Democratic Life. March 2001. URL: www.atirtf-geai.gc.ca/paper-citizen-e.html#1.
3. URL: www.servicecanada.gc.ca.
4. URL: www.unionsociale.gc.ca.
5. База действующего законодательства Канады. URL: www.laws.justice.gc.ca.
6. Войнов Д.А. Становление интернет-диалога как формы участия граждан в политической жизни России. Автореф... канд. полит. наук. М., 2007.
7. Дело 2002 SCC 57. URL: www.canlii.org.
8. Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В. Кабышев. М., 2006.
9. Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С.В. Поленина. М., 2010.
10. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. И.Л. Бачило. М., 2009.
11. Ошеров М.С., Спиридонов Л.И. Общественное мнение и право. Л., 1985.
12. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: www.kremlin.ru.
13. Официальный сайт Председателя Правительства Российской Федерации. URL: www.premier.gov.ru.
14. Официальный сайт министерства здравоохранения Канады. URL: www.hc-sc.gc.ca.
15. Официальный сайт министерства юстиции Канады. URL: www.justice.gc.ca.
16. Официальный сайт секретариата совета казначейства Канады. URL: www.tbs-sct.gc.ca.
17. Официальный сайт комитета по регулированию секретариата совета казначейства Канады. URL: www.regulation.gc.ca.

Кабышев Сергей Владимирович

Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина

Кандидат юридических наук, доцент

Тел. (495) 788-86-50

E-mail: svk@formulaprava.ru

S.V.KABYSHEV

INTERNET DIALOGUE STATE AND SOCIETY IN THE DRAFTING OF REGULATIONS: THE CANADIAN EXPERIENCE

⁴⁰ Войнов Д.А. Становление интернет-диалога как формы участия граждан в политической жизни России. Автореф... канд. полит. наук, М., 2007. С. 10-15.

⁴¹ Официальный сайт комитета по регулированию секретариата совета казначейства Канады. URL: www.regulation.gc.ca (дата обращения: 15.04.2011г.).

Article devoted to the peculiarities of Internet dialogue with Canadians in the process of drafting regulations. Discusses the principles, methods and types of such way of identifying public opinion.

Key words: *access to information, public opinion, Internet dialogue, draft regulations, the Ministry of Justice of Canada.*

BIBLIOGRAPHY

1. Juillet and Gilles Paquet. Information Policy and Governance/ March 2001. URL: www.atirtf-geai.gc.ca/paper-infopolicy-e.html
2. Neil Nevitte. Citizen's Values, Information and Democratic Life. March 2001. URL: www.atirtf-geai.gc.ca/paper-citizen-e.html#1
3. URL: www.servicecanada.gc.ca
4. URL: www.unionssociale.gc.ca
5. Baza dejstvuyushchego zakonodatel'stva Kanady. URL: www.laws.justice.gc.ca
6. Vojnov D.A. Stanovlenie interent-dialoga kak formy uchastiya grazhdan v politicheskoy zhizni Ros-sii. Avtoref. diss. na soisk. uch. step. kand. polit. nauk, M., 2007. C.10-15.
7. Delo 2002 SCC 57. URL: www.canlii.org
8. Zakonotvorchestvo v Kanade. Otv. red. S.V. Kabyshev. M., 2006.
9. Zakonodatel'naya sociologiya. Otv. red. V.P. Kazimirchuk i S.V. Polenina. M., 2010. S.25, 145-155.
10. Informacionnoe pravo: aktual'nye problemy teorii i praktiki/pod red. I.L. Bachilo. M., 2009. S. 58-60
11. Oshero M.S., Spiridonov L.I. Obshchestvennoe mnenie i pravo. L., 1985, S.73-85
12. Oficial'nyi sajt Prezidenta Rossiiskoj Federacii. URL: www.kremlin.ru
13. Oficial'nyi sajt Predsedatelya Pravitel'stva Rossiiskoj Federacii. URL: www.premier.gov.ru/
14. Oficial'nyi sajt ministerstva zdravoohraneniya Kanady. URL: www.hc-sc.gc.ca/
15. Oficial'nyi sajt ministerstva yusticii Kanady. URL: www.justice.gc.ca
16. Oficial'nyi sajt sekretariata soveta kaznachejstva Kanady. URL: www.tbs-sct.gc.ca
17. Oficial'nyi sajt komiteta po regulirovaniyu sekretariata soveta kaznachejstva Kanady. URL: www.regulation.gc.ca

Kabyshev Sergey Vladimirovich

Moscow state law academy

Associate professor, candidate of law science

Tel. (495) 788-86-50

E-mail: svk@formulaprava.ru

ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья посвящена исследованию проблемы обеспечения экологической безопасности, как системы правовых, организационных, экономических, политических и иных мер, принимаемых на государственном уровне, направленных на обеспечение сбалансированного решения социально-экономических задач; сохранения благоприятной окружающей среды; биологического разнообразия и природных ресурсов; предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий в целях удовлетворения экологических интересов и потребностей нынешнего и будущих поколений.

Ключевые слова: экологическая безопасность, социально-экономические задачи государства, система государственных мер.

Обеспечение безопасности в настоящее время является одной из самых актуальных проблем. «Повышенный интерес современного российского общества к вопросам обеспечения национальной безопасности выражается в стремлении разобраться в сущности самого социального явления «безопасность», увидеть его связь с повседневной жизнью, с личными целями, ценностями и интересами. При этом возникает множество вопросов о роли и функции государства в создании безопасных условий жизни гражданского общества, о взаимоотношениях власти и бизнеса в современной России, полномочиях общества в обеспечении безопасности личности и государства»⁴².

В связи с этим разработке эффективного механизма правового обеспечения решения насущных проблем безопасности Российского государства должно предшествовать проведение научных исследований в рамках концептуального подхода, позволяющего адекватно отражать политические, социально-экономические тенденции развития Российского государства, с учетом специфики современных глобальных и региональных процессов.

Категория «безопасность» имеет длительную историю своего развития. Так, еще Цицерон утверждал, что «прежде всего каждому виду живых существ природа даровала стремление защищаться, защищать свою жизнь... избегать всего того, что кажется вредоносным, и приобретать и добывать себе все необходимое для жизни»⁴³. Н. Макиавелли в содержании безопасности выделял внутренние и внешние угрозы: «...государя подстерегают две опасности: одна изнутри или со стороны подданных, другая извне – от сильных соседей. С внешней опасностью можно справиться при помощи хорошего войска и хороших союзников. А если опасность извне будет устранена, то и внутри сохранится мир при условии, что его не нарушат тайные заговоры... Главное средство против них – не навлекать на себя ненависти и презрения подданных и быть угодным народу»⁴⁴. Б. Спиноза связывал обеспечение безопасности с непосредственным функционированием органов управления: «Для безопасности государства и неважно, какими мотивами руководствуются люди, надлежащим образом управляя делами, лишь бы эти последние управлялись надлежащим образом. Ибо свобода или твердость души есть частная добродетель, добродетель же государства – безопасность»⁴⁵.

Широкое распространение в научных и политических кругах западноевропейских государств понятие «безопасность» приобретает благодаря философским концепциям Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.Ж. Руссо, Б. Спинозы и других мыслителей XVII–XVIII вв., означая со-

⁴² Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002. С. 3–4.

⁴³ Цицерон. Об обязанностях. М., 1999. С. 131.

⁴⁴ Макиавелли Н. Государь. М., 1990. С. 56.

⁴⁵ Спиноза Б. Богословско-политический трактат // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 1. С. 350.

стояние, ситуацию спокойствия, появляющуюся в результате отсутствия реальной опасности (как физической, так и моральной). Ш. Монтескье, к примеру, в своих трудах указывал такие виды безопасности, как «безопасность личности», «безопасность граждан», «безопасность частного лица», «безопасность государя, властелина, правителя». Свободу личности он отождествлял с безопасностью личности: «Свобода политическая заключается в нашей безопасности или, по крайней мере, в нашей уверенности, что мы в безопасности»⁴⁶. Вместе с тем, как отмечает И.Б. Кардашова, «философы XV–XVII вв., рассматривая безопасность как исключительно государственную деятельность, не смогли глубоко проникнуть в социальную природу этого феномена»⁴⁷.

До начала XX в. безопасность рассматривали либо как сохранение государственного суверенитета, укрепление внешних границ, либо как подавление внутренних врагов. К концу XX столетия происходят изменения, приведшие к пониманию безопасности как создания условий, не угрожающих жизни личности.

В настоящий период разработка современной концепции требует комплексного подхода к решению проблем безопасности. Как справедливо подчеркивал Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, «...мы не можем обеспечить развитие, не обеспечив безопасность, мы не можем обеспечить безопасность, не обеспечив развитие, и мы, конечно же, не можем обеспечить ни то, ни другое без обеспечения прав человека. Если не будет достигнут прогресс по всем этим трем направлениям, то ни по одному из них нельзя будет добиться успеха»⁴⁸.

В современном понимании «безопасность» – достаточно емкое понятие, применимое ко многим процессам. В «Толковом словаре живого великорусского языка» В.И. Даля безопасность формулируется как «отсутствие опасности, сохранность, надежность»⁴⁹. С.И. Ожегов трактует безопасность как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»⁵⁰.

Имеется множество определений безопасности в отечественной научной литературе⁵¹. Они отражают разнообразные аспекты феномена безопасности, что и позволяет выделить различные ее виды, такие, как политическая, социальная, экономическая, технико-технологическая, военная, продовольственная, экологическая и иные виды безопасности. В частности, по мнению А.В. Возженикова, понятие «безопасность» объективно носит конкретно-исторический характер и тесно связано со всеми направлениями и формами взаимодействия в системе «природа – общество – человек». Смысловое значение оно приобретает лишь в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности. Соответственно, считает А.В. Возжеников, это социальное явление может квалифицироваться как *безопасность существования человека*, то есть состояние защищенности человека от негативных воздействий различного характера, способных нанести ущерб его организму; *природная безопасность*, то есть защищенность животного и растительного мира от вымирания и исчезновения из-за негативного воздействия различного характера; *безопасность общества*, то есть состояние защищенности важных интересов общества во всех сферах его жизнедеятельности от внутренних и внешних опасностей и угроз⁵².

Многообразие областей, в которых возникают опасности, существенные различия в причинах, которые порождают те или иные опасности, и в самом характере их проявления вызывают необходимость дифференцированных по своему содержанию специальных исследований, позволяющих вырабатывать соответствующие меры безопасности.

⁴⁶ Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1995. С. 258, 257, 317.

⁴⁷ Кардашова И.Б. О категориально-понятийном аппарате теории национальной безопасности // Российский следователь. 2005. № 5. С. 51–55.

⁴⁸ Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». URL: www.hri.ru/docs/?content=doc&id=306 · 6 КБ (дата обращения: 12.03.2009).

⁴⁹ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1989. Т. 1. С. 67.

⁵⁰ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 47.

⁵¹ Смышляев В.А. Экологическая безопасность России: теоретико-методологические основы политологического анализа. М., 2005. С. 16.

⁵² Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М., 2000. С. 47.

Результатом научных поисков, связанных с обеспечением безопасности государства, общества, личности, стало введение в научный оборот новых терминов, категорий: «национальная безопасность»⁵³, «безопасность личности»⁵⁴, «правовая безопасность»⁵⁵, «юридическая безопасность»⁵⁶, «общественная безопасность»⁵⁷.

Существование различных видов безопасности подтверждает и анализ норм действующего российского законодательства.

В Конституции РФ 1993 г. термин «безопасность» употребляется несколько раз и называются различные ее виды: безопасность государства (ч. 5 ст. 13; ч. 3 ст. 55; ч. 1 ст. 82; п. «д» ч. 1 ст. 114), безопасность граждан (ч. 1 ст. 56), общественная безопасность (п. «б» ч. 1 ст. 72), экологическая безопасность (п. «д» ч. 1 ст. 72).

Законодательное определение безопасности в настоящий момент отсутствует. Национальный законодатель обошел вниманием данный вопрос при принятии нового Федерального закона «О безопасности»⁵⁸. Ранее оно было дано в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»⁵⁹, согласно которому это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (ст. 1).

Предметом нашего исследования выступает проблема обеспечения экологической безопасности. В большинстве случаев названные уже виды безопасности содержат экологическую составляющую. Например, суть юридической безопасности сводится к защите граждан, отдельных групп и социальных слоев, массовых объединений людей и населения в целом от негативных воздействий, их предотвращению, минимизации юридических факторов риска⁶⁰. Таковыми факторами риска могут быть и экологические. Все аспекты обеспечения юридической безопасности должны быть отражены в рамках правовой политики, включающей экологический аспект, состоящий в охране государством природной среды обитания человека⁶¹. В связи с этим обсуждаются и проблемы экологической безопасности человека⁶².

Современная экологическая ситуация в России в целом характеризуется ухудшением многих параметров, что может представлять серьезную угрозу системе национальной безопасности. Федеральный закон «О безопасности» признает экологическую безопасность важнейшим видом безопасности наряду с государственной, общественной, безопасностью личности и иными видами безопасности (ст. 1). Однако содержательные характеристики экологической безопасности в данном Законе не определяются.

Не было сформулировано содержание данной категории и в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря

⁵³ Васильев А.И., Сальников В.П., Степашин С.В. Национальная безопасность России: конституционное обеспечение. СПб., 1999. Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России. Саратов, 2002. Общая теория национальной безопасности: учебник / Под общ. ред. А. Прохожева. М., 2002.

⁵⁴ Никитин Д.А. Конституционно-правовые основы безопасности личности в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

⁵⁵ Галузин А.Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. 2008. № 2. С. 275–284. Дрейшев Б.В. Правовая безопасность и проблемы ее обеспечения // Правоведение. 1998. № 2. С. 11. Тюрина Т.Б. Правовая безопасность личности в современном Российском государстве (вопросы теории и практики). Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 13–14.

⁵⁶ Фомин А.А. Юридическая безопасность – особая разновидность социальной безопасности: понятие и общая характеристика // Государство и право. 2006. № 2. С. 72–80. Он же. Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 101.

⁵⁷ Демин И.В. Общественная безопасность: теоретико-методологические аспекты // Юридический мир. 2007. № 6. С. 35–39.

⁵⁸ Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁵⁹ ВВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769. 1993. № 2. Ст. 77. СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3033. 2005. № 10. Ст. 763. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3427. 2007. № 10. Ст. 1151 (утратил силу).

⁶⁰ Фомин А.А. Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь. М., 2009. С. 101–108.

⁶¹ Затонский В.А. Безопасность личности, общества и государства как важнейшая цель правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1. С. 190.

⁶² Лалаян Г.Г. Экологическая безопасность человека в чрезвычайных условиях. Калуга, 2000.

1997 г. № 1300⁶³. В ней лишь упоминалось, что национальные интересы России в экологической сфере заключаются в сохранении и оздоровлении окружающей среды.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. определяет национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства⁶⁴. По сравнению с ранее действовавшей Концепцией национальной безопасности Российской Федерации⁶⁵, такое понимание национальной безопасности характеризует ее широкое понимание.

Наличие в Стратегии нормы о том, что силы и средства обеспечения национальной безопасности должны быть направлены в том числе на обеспечение безопасности в экологической сфере, позволяет рассматривать экологическую безопасность как разновидность национальной безопасности. Экологическая безопасность как вид национальной безопасности прямо обозначается в ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. «О безопасности»⁶⁶. Однако раздел Стратегии, посвященный обеспечению национальной безопасности в экологической сфере, называется «Экология живых систем и рациональное природопользование».

Действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дает легальное определение понятия «экологическая система». Естественная экологическая система – это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией (ст. 1)⁶⁷. Аналогичное понимание экологической системы демонстрируют и видные ученые – представители экологического права⁶⁸. Следовательно, в Стратегию говорится лишь о естественной экологической системе.

Полной картины не дают и стратегические цели обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, которыми в соответствии с названным документом являются: сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Таким образом, в данном случае речь идет скорее о реализации природоохранной функции государства, что нельзя отождествлять с собственно обеспечением экологической безопасности.

«Не охваченными» остаются следующие направления: удовлетворение экологических интересов и потребностей личности, общества и государства; обеспечение безопасных условий жизнедеятельности человека; охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов; обеспечение бережного использования материально-сырьевых и энергетических ресурсов; научно обоснованное согласование экологических, экономических и социальных интересов общества; международное сотрудничество по вопросам обеспечения экологической безопасности и другие. Как представляется, такой подход не отражает содержание и значение экологической безопасности в полном объеме.

В юридической науке нет единства мнения и относительно определения и содержания экологической безопасности, вследствие чего происходит подмена этого понятия. По мнению Б.Б. Тангиева, связано это тем, что не выработано единого понимания предметной обла-

⁶³ Российская газета. 1997. № 247 (утратил силу).

⁶⁴ Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

⁶⁵ Российская газета. 1997. № 247.

⁶⁶ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁶⁷ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁶⁸ Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1. С. 6–14. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. Городец, 2008. Реймерс Н.Ф. Природопользование: словарь-справочник. М., 1990.

сти правового регулирования экологической безопасности, не установлено ее место в экологическом праве и законодательстве, а также не определены единые институциональные и нормотворческие подходы к ее правовому обеспечению⁶⁹.

Понятие «экологическая безопасность» трактуется в ряде работ как разновидность национальной безопасности. Несомненно, экологическая безопасность является одним из видов национальной безопасности, наряду с военной, продовольственной, пожарной безопасностью и другими ее видами, играет важную роль в системе национальной безопасности. По мнению авторов монографии «Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект», в рамках понятия «национальная безопасность» экологическую безопасность следует определить как способность государства контролировать, снижать и устранять экологические опасности разного масштаба, выявленные и оцененные научными методами, для обеспечения благосостояния общества и здоровья людей, политической, экономической и социальной стабильности⁷⁰. Однако представляется что в таком контрольном механизме должна участвовать кроме государства и общественность, тем более что такая возможность предусмотрена нормами действующего законодательства. Следовало бы выяснить также содержание термина «экологические опасности» в связи отсутствием его законодательного определения. Кроме того, целью экологической безопасности должно выступать обеспечение экологической стабильности.

Определение национальной безопасности в экологической сфере было предложено и С.Л. Байдаковым и Г.П. Серовым⁷¹. Основной акцент эти авторы делали на состоянии защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства, окружающей среды, что, по нашему мнению, больше напоминает содержательную характеристику национальной безопасности в экологической сфере. В более лаконичном варианте позицию названных авторов можно изложить в следующей форме: национальная безопасность в экологической сфере – это обеспечиваемое в процессе взаимодействия общества и окружающей среды состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства, окружающей среды от угроз техногенного и чрезвычайного характера.

Известный ученый О.С. Колбасов определяет экологическую безопасность как «систему мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественные физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира»⁷². На наш взгляд, основным недостатком данного определения является то, что в таком варианте оно содержит больше признаков защиты от «экоцида», чем нежели «экологической безопасности».

С точки зрения А.С. Шишко, экологическая безопасность представляет собой комплекс правовых, организационных и материальных гарантий защиты окружающей среды в каждом государстве от вредоносного воздействия, источники которого расположены за его пределами⁷³. Данное определение содержит ряд спорных моментов: 1) в качестве угрозы экологической безопасности названы только источники вредоносного воздействия, расположенные за пределами государства; 2) объектом защиты выступает только окружающая среда; 3) в представленном варианте охвачены не все признаки экологической безопасности.

А.К. Голиченков экологическую безопасность человека, общества, государства определяет как состояние защищенности социальных, экономических, экологических прав и законных интересов граждан; материальных, культурных и иных ценностей общества и госу-

⁶⁹ Тангиев Б.Б. Экологическая безопасность водных ресурсов // Гражданин и право. 2006. № 7. С. 76-80.

⁷⁰ Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность: Общие принципы и российский аспект. М., 2001. С. 77-78.

⁷¹ Байдаков С.Л., Серов Г.П. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности. М., 2003. С. 90.

⁷² Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 48.

⁷³ Шишко А.С. Предупреждение трансграничного загрязнения // Международно-правовые проблемы. Киев, 1990. С. 18.

дарства; экономических и иных интересов предприятий, организаций, учреждений и предпринимателей от вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей природной среды, вызванных антропогенным воздействием на нее, а также от последствий экологических аварий и катастроф⁷⁴.

Близкое к этому пониманию определение экологической безопасности предлагается в работе М.В. Майдановой⁷⁵.

А.А. Тер-Акопов рассматривает экологическую безопасность как обеспеченность жизненно важных интересов человека природными ресурсами и защищенность его от воздействия негативных факторов природной среды⁷⁶. Явным недостатком в данном случае является упущение из вида экологических интересов общества и государства. В качестве негативных не названы техногенные и иные факторы.

Существуют и иные определения экологической безопасности, где она характеризуется как «система взаимосвязанных элементов»⁷⁷, «система отношений по поводу окружающей среды»⁷⁸, «безопасность жизненно важных для человечества экологических компонентов планеты»⁷⁹.

Как видим, налицо широкий спектр определений экологической безопасности, но суть их сводится к одному – безопасности человека, общества, государства и окружающей среды.

Справедливости ради следует отметить, что изложенные позиции авторов по поводу содержания и определения экологической безопасности в основном были представлены еще до принятия нового Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где впервые сформулировано понятие экологической безопасности».

Примечательно, что длительное время понятие «экологическая безопасность» считалось синонимом понятий «состояние» и «охрана окружающей природной среды» и не отделялась от них. В Законе 1960 г. «Об охране природы в РСФСР» экологической безопасности не уделялось внимания. В Законе РФ 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» экологическая безопасность упоминалась в качестве понятия, близкого к понятиям охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов⁸⁰.

По Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (ст. 1), экологическая безопасность – это «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий».

Основной недостаток данного легального определения экологической безопасности состоит в том, что в Федеральном законе говорится о состоянии защищенности только «природной среды» и «жизненно важных интересов человека». Соответственно выделяются лишь два объекта. Не охваченной остается окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Из всех элементов, составляющих содержание окружающей среды, законодатель в качестве объекта экологической безопасности «выбрал» только природную среду. На наш взгляд, это не совсем верно.

Как справедливо указывает А.Г. Шмаль, легальное определение экологической безопасности не выделяет источники опасности. Она ориентируется не на предупреждение про-

⁷⁴ Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2004. № 4. С. 43, 48, 49. 2005. № 1. С. 101.

⁷⁵ Майданова М.В. Конституционные основы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9-10.

⁷⁶ Тер-Акопов А.А. Безопасность человека: социальные и правовые основы. М., 2005. С. 233.

⁷⁷ Тимошенко А.С. Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН. М., 1981. С. 40.

⁷⁸ Каменева З.В. Экологическая безопасность как форма реализации права граждан на благоприятные условия жизнедеятельности // Законодательство и экономика. 2004. № 1. С. 51-60.

⁷⁹ Нестеренко Е.А. Принципы международного права окружающей среды // Международное право. М., 1998. С. 581.

⁸⁰ Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ / В.Г. Вишняков, Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов и др. // Журнал российского права. 2005. № 2.

явления факторов экологической опасности, а концентрируется на выход системы «человек – окружающая среда», когда должны быть ликвидированы последствия проявления начального воздействия человека на окружающую среду⁸¹. Однако, как представляется, невозможно в одном определении назвать все источники опасности, ввиду их многочисленности. Более реально их перечисление в рамках отдельной статьи Закона.

Далее, по мнению этого же автора, экологическая безопасность – это допустимый уровень негативного воздействия природных и антропогенных факторов экологической опасности на окружающую среду и самого человека⁸². Данное утверждение, на наш взгляд, представляется достаточно спорным, поскольку термин «допустимый уровень негативного воздействия» применим, скорее, в отношении права на благоприятную окружающую среду. Именно в отношении окружающей среды Закон говорит о нормировании в области охраны окружающей среды (глава V).

Нормирование в области охраны окружающей среды, в соответствии с Федеральным законом, заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды (ч. 2 ст. 19). Другими словами, установление указанных нормативов преследует цель охраны окружающей среды, ее защиты от неблагоприятного воздействия.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» понятие «охрана окружающей среды» определяется как «деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий» (ст. 1).

Экологическая же безопасность, как уже было указано, характеризуется в этом же Законе как «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека». Соответственно понятия «охрана окружающей среды» и «экологическая безопасность» семантически не совпадают. На наш взгляд, представляется не вполне логичным отождествление понятий «деятельность» и «состояние защищенности» хотя бы потому, что они несут разную смысловую нагрузку.

Отраслевое законодательство также употребляет данные понятия как самостоятельные категории. Более 900 нормативных актов содержат именно термин «экологическая безопасность». Следовательно, можно утверждать, что рассматриваемые понятия не являются тождественными. С другой стороны, необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство: об экологической безопасности на законодательном уровне в основном говорится лишь декларативно (в связи с отсутствием реального механизма ее обеспечения), поэтому вместо выражения «экологическая безопасность» употребляют термин «охрана окружающей среды» в качестве способа и реального механизма ее обеспечения.

Известный ученый М.М. Бринчук называет следующие подходы к трактовке правового содержания названных понятий: включение экологической безопасности в структуру механизма охраны окружающей среды в качестве его составного элемента; отождествление указанных понятий; расширение границ понятия «экологическая безопасность» путем включения в него не только охраны окружающей среды, но и рационального использования, воспроизводства и повышения качества окружающей среды; полное разделение названных категорий, при котором экологическая безопасность рассматривается как деятельность, проводимая параллельно охране окружающей среды. При этом сам М.М. Бринчук рассматривает

⁸¹ Шмаль А.Г. Национальная система экологической безопасности (методология создания). М., 2004. С. 100–101.

⁸² Там же. С. 104. Аналогичным образом автор определяет и систему экологической безопасности: система мер, обеспечивающих с заданной вероятностью допустимое негативное воздействие природных и антропогенных факторов экологической опасности на окружающую среду и самого человека.

экологическую безопасность как основной принцип охраны окружающей среды⁸³, а обеспечение экологической безопасности – как важнейшую цель и задачу деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды, прежде всего с точки зрения ее чистоты (незагрязненности) и ресурсоемкости⁸⁴.

Более того, отличаются и меры по обеспечению экологической безопасности и охраны окружающей природной среды⁸⁵. Впрочем, следует отметить, что действующее законодательство не предусматривает мер по обеспечению экологической безопасности. Законодательно закреплены лишь меры по охране окружающей среды (организационные, правовые).

Рассуждая об экологической функции Российского государства, Р.Х. Гиззатуллин в качестве основного ее направления выделяет задачу по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности или экологического правопорядка⁸⁶. Однако далее, анализируя содержание понятий «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды», автор приходит к выводу, что основной целью выступает обеспечение экологической безопасности, а охрана окружающей среды служит средством достижения этой цели.

Если исходить из того, что задача – это то, что требует решения, а решения требуют экологические проблемы (близко к пониманию проблемы охраны окружающей среды), цель же – конечный результат, то в этом случае экологическая безопасность – цель, а охрана окружающей среда – задача.

В словаре русского языка С.И. Ожегова цель интерпретируется как «то, к чему стремятся, что надо осуществить»⁸⁷. Аналогичное значение данного слова приводится в толковом словаре Д.Н. Ушакова: «...то, к чему стремятся, что намечено достигнуть, предел, намерение, которое должно осуществить»⁸⁸. В философии «цель – представляемое и желаемое будущее событие или состояние, осуществление которых является промежуточным причинным членом на пути к цели, которая есть антиципированное представление результата нашего действия»⁸⁹.

С учетом изложенного приходим к выводу, что нельзя сравнивать понятия «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды» по поводу того, какая из этих категорий шире (уже), какая из них включает в себя другую и т.д. Они несравнимы именно потому, что первое понятие определяется как цель (экологическая безопасность), а второе как направление деятельности (охрана окружающей среды). Аналогично нельзя утверждать, что понятия «скорость» и «расстояние» сравнимы, только потому, что в единицах их измерения присутствует одна и та же мера длины – километр (или метр...).

Неопределенность исследуемых понятий отразилась и в нормах действующего законодательства Российской Федерации, анализ которых показывает, что термин «экологическая безопасность» употребляется национальным законодателем в различных качествах:

1. Как *принцип осуществления государственной политики и деятельности* в определенной области (Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ст. 2), Федеральные законы от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (Ст. 4, 8, 13), от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (Ст. 6, 20, 32), от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» (Ст. 9), от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической

⁸³ Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 118–127; Он же. О законодательном обеспечении экологической безопасности // Государство и право. 1995. № 2. С. 118, 119.

⁸⁴ Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 26, 27.

⁸⁵ Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 123.

⁸⁶ Гиззатуллин Р.Х. Теоретические аспекты экологической функции современного Российского государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1. С. 124.

⁸⁷ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 259.

⁸⁸ Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1996. Т. 1. С. 1211.

⁸⁹ Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 506.

службе» (Ст. 1, 4), от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (Ст. 3), от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (Ст. 22).

2. Как *требование при осуществлении определенного вида работы, деятельности* (Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации 2001 г. (Ч. 2 ст. 39), Федеральные законы от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (Ст. 11), от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (Ст. 21), от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (Ст. 3), от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст. 6), от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (Ст. 25), от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (Ст. 16), от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (Ст. 20, 33), от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия» (Ст. 4), от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Ст. 4, 7).

3. Как *обязанность* (Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации 2001 г. (ч. 1 ст. 39), Федеральные законы от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (Ст. 13, 19), от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (Ст. 14), от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (Ч. 4 ст. 6).

Это далеко не исчерпывающий перечень. Экологическая безопасность закрепляется также в качестве цели (ст. 11 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»); как объект государственного контроля (надзора) (Ст. 20 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»), как условие проведения оперативно-розыскных мероприятий (Ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности») и т.д.

Такие разнонаправленные законодательные интерпретации понятия «экологическая безопасность», на наш взгляд, свидетельствуют об отсутствии единого понимания данного термина национальным законодателем.

Примечательно, что законодательство, регламентирующее правовой режим использования и охраны компонентов природной среды – недр, вод, лесов и иных природных ресурсов, особо охраняемых природных территорий и объектов, атмосферного воздуха, не употребляют термин «экологическая безопасность». Исключение составляет лишь Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (Ст. 25)⁹⁰.

Такое положение, на наш взгляд, не отвечает требованиям обеспечения экологической безопасности. Поскольку экологическая безопасность определяется российским законодателем как состояние защищенности в том числе и природной среды, постольку природоресурсное законодательство обязательно должно содержать нормы об обеспечении экологической безопасности.

На законодательном уровне какой-либо механизм обеспечения экологической безопасности на текущий момент содержательно отсутствует. Не представляется возможным говорить о существовании единого подхода в данной сфере и среди ученых.

Так, А.К. Голиченков понимает обеспечение экологической безопасности как «форму экологической деятельности, содержание которой составляют достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивают здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой, а в практическом плане снижение вредного воздействия на здоровье человека и другие объ-

⁹⁰ В данном Законе речь идет о соблюдении требований экологической безопасности при переселении объектов животного мира в новые места обитания, а также при осуществлении мероприятий по гибридизации объектов животного мира.

екты экологической безопасности⁹¹.

С точки зрения М.М. Бринчука, в экологическом праве понятие «обеспечение экологической безопасности» может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранительные меры должны оцениваться с позиции экологической безопасности⁹².

По мнению Н.Г. Жаворонковой, обеспечение экологической безопасности связано с соблюдением экологических требований законодательства в области размещения и эксплуатации хозяйственных и иных объектов, могущих или оказывающих существенное негативное воздействие на окружающую среду, а также обращения с опасными веществами, микроорганизмами, ядерными объектами, объектами генно-инженерной деятельности⁹³.

З.В. Каменева считает, что обеспечение экологической безопасности следует рассматривать в четырех аспектах: как составную часть охраны окружающей среды; как деятельность, проводимую параллельно с охраной среды и природопользованием; как деятельность, тождественную охране окружающей среды и природопользованию; как цель или принцип охраны окружающей среды и природопользования⁹⁴.

Кроме того, в научной среде называются различные формы и способы обеспечения экологической безопасности. Так, В.Н. Кузьминым выделяются следующие виды правовых форм, характеризующих данную деятельность: законодательное обеспечение экологической безопасности; исполнительно-распорядительная деятельность по реализации экологического законодательства; правоохранительная функция государства и роль органов внутренних дел в обеспечении экологической безопасности; международно-правовое и внутригосударственное регулирование проблем экологической безопасности⁹⁵. В данном случае, на наш взгляд, имеет место смешение различных критериев классификации: в одном ряду называются формы, выделенные по виду осуществляемой деятельности (законодательная, исполнительная, охранительная), и – по признаку связи их с государством (национальные и межгосударственные).

По мнению П.И. Лысухо, правовой механизм охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности включает следующие меры: защиту экологических прав граждан; юридическую ответственность за экологические правонарушения; правовую охрану окружающей среды в промышленных, агропромышленных зонах, городах и иных поселениях; правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов; правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия⁹⁶. Очевидно, что в данном случае автор не разграничивает понятия обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды.

С нашей точки зрения, уместно применение следующей классификации обеспечения экологической безопасности. Исходя из субъекта ее обеспечения: 1) государственное обеспечение экологической безопасности; 2) негосударственное обеспечение экологической безопасности. В свою очередь, государственное обеспечение экологической безопасности включает: обеспечение экологической безопасности в деятельности Президента РФ; обеспе-

⁹¹ Голиченков А.К. Охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право России / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 1999. С. 42. Он же. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2003. № 3-6. 2004. № 1-4, 6. 2005. № 1-4.

⁹² Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 26, 27.

⁹³ Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера / Под общ. ред. И.О. Красновой. М., 2007. С. 43.

⁹⁴ Каменева З.В. Экологическая безопасность как форма реализации права граждан на благоприятные условия жизнедеятельности. М., 2001.

⁹⁵ Кузьмин В.Н. Правовые формы обеспечения экологической безопасности. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2001.

⁹⁶ Лысухо П.И. Правовое обеспечение экологической безопасности граждан в Российской Федерации: Автореф... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 50.

чение экологической безопасности органами законодательной власти; обеспечение экологической безопасности органами исполнительной власти; обеспечение экологической безопасности органами судебной власти; обеспечение экологической безопасности правоохранительными органами. Негосударственный способ включает: обеспечение экологической безопасности органами местного самоуправления; обеспечение экологической безопасности общественными объединениями; обеспечение экологической безопасности институтами гражданского общества. Кроме того, следует выделить правовой, организационный, экономический способы обеспечения экологической безопасности.

Обеспечение экологической безопасности, на наш взгляд, это система правовых, организационных, экономических, политических и иных мер, принимаемых на государственном уровне, направленных на обеспечение сбалансированного решения социально-экономических задач; сохранения благоприятной окружающей среды; биологического разнообразия и природных ресурсов; предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий в целях удовлетворения экологических интересов и потребностей нынешнего и будущих поколений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Байдаков С.Л., Серов Г.П. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности. М., 2003.
2. Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8/9.
3. Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1.
4. Васильев А.И., Сальников В.П., Степашин С.В. Национальная безопасность России: конституционное обеспечение. СПб., 1999.
5. Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М., 2002.
6. Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М., 2000.
7. Галузин А.Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. 2008. № 2. С. 275–284.
8. Голиченков А.К. Охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право России: сб. мат-лов науч.-практ. конф., 1995–1998 гг. / под ред. А.К. Голиченкова. М., 1999.
9. Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2004. № 4.
10. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1989. Т. 1.
11. Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность: Общие принципы и российский аспект. М., 2001.
12. Демин И.В. Общественная безопасность: теоретико-методологические аспекты // Юридический мир. 2007. № 6.
13. Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». URL: www.hri.ru/docs/?content=doc&id=306 · 6 КБ (дата обращения: 12.03.2009).
14. Дрейшев Б.В. Правовая безопасность и проблемы ее обеспечения // Правоведение. 1998. № 2.
15. Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера / под общ. ред. И.О. Красновой. М., 2007.
16. Затонский В.А. Безопасность личности, общества и государства как важнейшая цель правовой политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1.
17. Каменева З.В. Экологическая безопасность как форма реализации права граждан на благоприятные условия жизнедеятельности // Законодательство и экономика. 2004. № 1.
18. Кардашова И.Б. О категориально-понятийном аппарате теории национальной безопасности // Российский следователь. 2005. № 5.
19. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12.
20. Кузьмин В.Н. Правовые формы обеспечения экологической безопасности. Автореф ... канд. юрид. наук. М., 2001.
21. Лалаян Г.Г. Экологическая безопасность человека в чрезвычайных условиях. Калуга, 2000.
22. Лысухо П.И. Правовое обеспечение экологической безопасности граждан в Российской Федерации: Автореф... канд. юрид. наук. М., 2002.
23. Майданова М.В. Конституционные основы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2002.
24. Макиавелли Н. Государь. М., 1990.
25. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России. Саратов, 2002.

26. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1995.
27. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ / В.Г. Вишняков, Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов и др. // Журнал российского права. 2005. № 2.
28. Нестеренко Е.А. Принципы международного права окружающей среды // Международное право. М., 1998.
29. Никитин Д.А. Конституционно-правовые основы безопасности личности в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.
30. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990.
31. Смышляев В.А. Экологическая безопасность России: теоретико-методологические основы политологического анализа. М., 2005.
32. Спиноза Б. Богословско-политический трактат // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 1.
33. Тангиев Б.Б. Экологическая безопасность водных ресурсов // Гражданин и право. 2006. № 7.
34. Тер-Акопов А.А. Безопасность человека: социальные и правовые основы. М., 2005.
35. Тимошенко А.С. Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН. М., 1981.
36. Тюрина Т.Б. Правовая безопасность личности в современном Российском государстве (вопросы теории и практики): Автореф... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.
37. Фомин А.А. Юридическая безопасность – особая разновидность социальной безопасности: понятие и общая характеристика // Государство и право. 2006. № 2.
38. Цицерон. Об обязанностях. М., 1999.
39. Шишко А.С. Предупреждение трансграничного загрязнения // Международно-правовые проблемы. Киев, 1990.
40. Шмаль А.Г. Национальная система экологической безопасности (методология создания). М., 2004.

Велиева Джамиля Сейфадиновна

Поволжская академия государственной
службы им. П.А. Столыпина, (г. Саратов)

Доктор юридических наук

Заведующая кафедрой конституционного права

Тел.: (8452) 33-92-74

E-mail: jamiliavelieva@yandex.ru

D.S. VELIEVA

NOTION, CONTENT AND CONSTITUTIONAL LEGAL ESSENCE OF ECOLOGICAL SAFETY

The article is devoted to the study of environmental security, as a system of legal, organizational, economic, political and other measures taken at the State level, aimed at achieving a balanced solution of socio-economic concerns; a healthy environment; biodiversity and natural resources; to prevent the negative impact of economic and other activities, natural and technogenic emergencies and their effects in order to meet environmental concerns and the needs of present and future generations.

Keywords: *environmental security, socio-economic tasks of the State, the system of State measures.*

BIBLIOGRAPHY

1. Bajdakov S.L., Serov G.P. Pravovoe obespechenie ohrany okruzhayushchej sredy i e'kologicheskoy bezopasnosti. М., 2003.
2. Brinchuk M.M. Ohranyat' okruzhayushchuyu sredu ili obespechivat' e'kologicheskuyu bezopasnost'? // Gosudarstvo i pravo. 1994. № 8/9.
3. Brinchuk M.M. E'kosistemnyi podhod v prave // E'kologicheskoe pravo. 2008. № 1.
4. Vasil'ev A.I., Sal'nikov V.P., Stepashin S.V. Nacional'naya bezopasnost' Rossii: konstitucion-noe obespechenie. SPb., 1999.
5. Vozzhenikov A.V. Nacional'naya bezopasnost' Rossii: metodologiya issledovaniya i politika obespecheniya. М., 2002.
6. Vozzhenikov A.V. Paradigma nacional'noj bezopasnosti reformiruyushchejsya Rossii. М., 2000.
7. Galuzin A.F. Pravovaya bezopasnost' kak samostoyatel'nyi vid bezopasnosti // Pravo i politika. 2008. № 2. S. 275–284.

8. Golichenkov A.K. Ohrana okruzhayushchej sredy, obespechenie e'kologicheskoy bezopasnosti, obespechenie racional'nogo ispol'zovaniya prirodnyh resursov: terminy, sodержanie, sootnoshenie // E'kologicheskoe pravo Rossii: sb. mat-lov nauch.-prakt. konf., 1995–1998 gg. / pod red. A.K. Golichenkova. M., 1999.
9. Golichenkov A.K. E'kologo-pravovoj slovar' // E'kologicheskoe pravo. 2004. № 4.
10. Dal' V. Tolkovyj slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka. M., 1989. T. 1.
11. Danilov-Danil'yan V.I., Zalihanov M.CH., Losev K.S. E'kologicheskaya bezopasnost': Obshchie princi-py i rossiiskii aspekt. M., 2001.
12. Demin I.V. Obshchestvennaya bezopasnost': teoretiko-metodologicheskie aspekty // YUridicheskii mir. 2007. № 6.
13. Doklad General'nogo sekretarya OON «Pri bol'shej svobode: k razvitiyu, bezopasnosti i pravam cheloveka dlya vseh». URL: www.hri.ru/docs/?content=doc&id=306 • 6 KB (data obrashcheniya: 12.03.2009).
14. Drejshev B.V. Pravovaya bezopasnost' i problemy ee obespecheniya // Pravovedenie. 1998. № 2.
15. ZHavoronkova N.G. E'kologo-pravovye problemy obespecheniya bezopasnosti pri chrezvychajnyh situacijah prirodnogo i tehnogennogo haraktera / pod obshch. red. I.O. Krasnovoj. M., 2007.
16. Zatonskii V.A. Bezopasnost' lichnosti, obshchestva i gosudarstva kak vazhnejshaya cel' pravovoj po-litiki v Rossiiskoj Federacii // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2005. № 1.
17. Kameneva Z.V. E'kologicheskaya bezopasnost' kak forma realizacii prava grazhdan na blagopriyatnye usloviya zhiznedeyatel'nosti // Zakonodatel'stvo i e'konomika. 2004. № 1.
18. Kardashova I.B. O kategorial'no-ponyatiinom apparate teorii nacional'noj bezopasnosti // Ros-siiskii sledovatel'. 2005. № 5.
19. Kolbasov O.S. Koncepciya e'kologicheskoy bezopasnosti (yuridicheskii aspekt) // Sovetskoe gosudar-stvo i pravo. 1988. № 12.
20. Kuz'min V.N. Pravovye formy obespecheniya e'kologicheskoy bezopasnosti. Avtoref ... kand. yurid. nauk. M., 2001.
21. Lalayan G.G. E'kologicheskaya bezopasnost' cheloveka v chrezvychajnyh usloviyah. Kaluga, 2000.
22. Lysuho P.I. Pravovoe obespechenie e'kologicheskoy bezopasnosti grazhdan v Rossiiskoj Federacii: Avtoref... kand. yurid. nauk. M., 2002.
23. Majdanova M.V. Konstitucionnye osnovy obespecheniya e'kologicheskoy bezopasnosti v Rossiiskoj Federacii. Avtoref... kand. yurid. nauk. M., 2002.
24. Makiavelli N. Gosudar'. M., 1990.
25. Mamonov V.V. Konstitucionnye osnovy nacional'noj bezopasnosti Rossii. Saratov, 2002.
26. Montes'k'e SH. Izbrannye proizvedeniya. M., 1995.
27. Nacional'naya bezopasnost' Rossiiskoj Federacii: problemy ukrepleniya gosudarstvenno-pravovyh osnov / V.G. Vishnyakov, L.V. Andrichenko, S.A. Bogolyubov i dr. // ZHurnal rossiiskogo prava. 2005. № 2.
28. Nesterenko E.A. Principy mezhdunarodnogo prava okruzhayushchej sredy // Mezhdunarodnoe pravo. M., 1998.
29. Nikitin D.A. Konstitucionno-pravovye osnovy bezopasnosti lichnosti v Rossiiskoj Federacii. Avtoref... kand. yurid. nauk. Saratov, 2005.
30. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. M., 1990.
31. Smyshlyaev V.A. E'kologicheskaya bezopasnost' Rossii: teoretiko-metodologicheskie osnovy polito-logicheskogo analiza. M., 2005.
32. Spinoza B. Bogoslovsko-politicheskii traktat // Antologiya mirovoj politicheskoy mysli. M., 1997. T. 1.
33. Tangiev B.B. E'kologicheskaya bezopasnost' vodnyh resursov // Grazhdanin i pravo. 2006. № 7.
34. Ter-Akopov A.A. Bezopasnost' cheloveka: social'nye i pravovye osnovy. M., 2005.
35. Timoshenko A.S. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo po ohrane okruzhayushchej sredy v sisteme OON. M., 1981.
36. Tyurina T.B. Pravovaya bezopasnost' lichnosti v sovremennom Rossiiskom gosudarstve (voprosy teorii i praktiki): Avtoref... kand. yurid. nauk. Saratov, 2005.
37. Fomin A.A. YUridicheskaya bezopasnost' – osobaya raznovidnost' social'noj bezopasnosti: ponyatie i ob-shchaya harakteristika // Gosudarstvo i pravo. 2006. № 2.
38. Ciceron. Ob obyazannostyah. M., 1999.
39. SHishko A.S. Preduprezhdenie transgranichnogo zagryazneniya // Mezhdunarodno-pravovye problemy. Kiev, 1990.
40. SHmal' A.G. Nacional'naya sistema e'kologicheskoy bezopasnosti (metodologiya sozdaniya). M., 2004.

Velieva Dzhamilya Seyfaddinovna

Stolypin Volga Region Institute, Saratov
Doctor of legal science
Head of department of constitutional law
Tel. (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

М.Д. ИСТИХОВСКАЯ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНА ПРОКУРАТУРЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья посвящена некоторым аспектам взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти и органа прокуратуры субъекта Российской Федерации в целях обеспечения реального и систематического взаимодействия между правоприменительными и законодательными органами власти. Основной акцент сделан на исследовании форм участия органа прокуратуры субъекта Российской Федерации в правотворческой деятельности. Кроме того, автор обращает внимание на возможность наделяния органов прокуратуры правом законодательной инициативы.

Ключевые слова: региональное законодательство, законодательная инициатива, прокуратура субъекта Федерации, законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации.

Статья 18 Конституции России установила, что права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием», что обуславливает роль всех государственных институтов в демократическом развитии страны и становлении его как правового государства. Все это подтверждает необходимость наличия стабильной законодательной базы. Полнота, точность, своевременность принятия законодательных норм, их качество во многом обеспечивают совершенствование рыночных отношений, социального, культурного и, наконец, политического развития страны. Степень демократичности и цивилизованности любого государства определяется результатами правотворческой работы, т.е. созданием высокоэффективной, качественной правовой системы, в которой закону отводилась бы верховная роль как основному регулятору общественных отношений. Именно поэтому вопросы эффективности норм права и качества законов находятся в центре внимания и политиков, и научного сообщества.

Безусловно, за последние годы проделана существенная работа по повышению качества действующего законодательства, но проблемы все же остаются.

Как отмечается в докладе Совета Федерации Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2008 г., основной задачей государства является «...создание такой правовой системы, которая позволила бы нашим гражданам осуществлять свои права свободно, не сталкиваясь с проблемами правоприменения, а государству добросовестно выполнять свои обязанности»⁹⁷.

Мы уже неоднократно говорили, что качество законов во многом зависит от соблюдения принципов правотворчества и отсутствия в них коррупционных факторов. Под принципами правотворчества мы понимаем основополагающие начала, которые определяют суть и наиболее важные характерные черты этой деятельности. В науке нет единого мнения о количественных и качественных характеристиках данного явления. Но при этом большинство ученых поддерживают позицию о необходимости соблюдения такого принципа правотворчества, как связь с правоприменительной практикой.

⁹⁷ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. URL: <http://www.council.gov.ru/journalsf/cat9/journal57/2009/number290.html>.

Законотворческий процесс – это сложный процесс, в основу которого положено конституционное партнерство между всеми его участниками, а это субъекты права законодательной инициативы, правоприменительные органы, научные и корпоративные сообщества.

В связи с этим представляется важным отметить, что реально определить качество законов можно только путем правоприменения, поэтому речь должна идти о более тесном сотрудничестве законодателя и практических работников на всех стадиях принятия законов. Именно правоприменительные органы сталкиваются с противоречивостью закона. Качество принимаемого закона напрямую зависит от интересов и профессиональной готовности всех участников законотворческого процесса, а также от тех противоречий, которые существуют в сфере законодательства между разными органами власти.

Как справедливо отметил Ю. Тихомиров, для законодателей субъектов Федерации приоритетная задача – создание эффективной, непротиворечивой законодательной базы субъекта, отвечающей потребностям региона и интересам населения. При этом важно, чтобы действия основных конституционных партнеров при осуществлении нормотворчества были четко согласованы.

Одним из таких партнеров является прокуратура субъекта Российской Федерации, как для региональных законодателей, так и для представительных органов местного самоуправления⁹⁸.

Приоритетной задачей прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории страны законов. Отсюда вытекает заинтересованность надзорного органа в том, чтобы эти законы были качественными. Обеспечивая надзор за исполнением законов в различных сферах, рассматривая обращения граждан, прокуратура владеет информацией о состоянии правоприменения и об изъянах правового регулирования⁹⁹.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности законодательно закреплено в ст.1 и 9 Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», что подчеркивает ее роль в совершенствовании законодательства. На обеспечение надлежащей организации работы в сфере правотворчества, повышение ее качества и эффективности, соблюдение прав и свобод человека и гражданина нацеливают приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144, 02.10.2007 № 155, 07.12.2007 № 195, 24.11.2008 № 243.

Формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности разнообразны. В Республике Коми, начиная с июня 2009 г., направления такого взаимодействия между Государственным Советом Республики Коми и прокуратурой республика были определены на совместном совещании, по итогам которого подписан протокол (далее по тексту «Протокол») и намечены основные направления совместной деятельности в сфере законотворчества, в том числе по совершенствованию законодательства Республики Коми.

В рамках подписанного Протокола Государственный Совет Республики Коми стал направлять в прокуратуру Республики Коми законопроекты, внесенные субъектами права законодательной инициативы в законодательное собрание. При этом на сегодняшний день практически все законопроекты проходят предварительное изучение, т.е. органы прокуратуры имеют возможность высказать свою позицию еще на стадии рассмотрения законопроекта.

В рамках исполнения Протокола прокуратура Республики Коми направила в адрес Государственного Совета Республики Коми в 2009 г. 23 заключения на проекты законов Республики Коми и 1 заключение – на проект постановления. Все заключения при доработке законопроектов ответственными за подготовку комитетами были учтены в полном объеме.

⁹⁸ Тихомиров Ю., Андриченко Л. Участие прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровнях // Законность. 2008. № 7. С. 2-7.

⁹⁹ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. URL: <http://www.council.gov.ru/journalsf/cat9/journal57/2009/number290.html>.

В 2010 г. прокуратурой Республики Коми направлено уже 37 заключений на проекты законов Республики Коми, из них: 27 – на несоответствие федеральному законодательству, 9 – на несоответствие правилам юридической техники, 1 – по коррупциогенным признакам (законопроект «Развитие оленеводства в Республике Коми»). При этом 1 заключение не было учтено, что привело в последующем к соответствующему протесту прокурора Республики Коми уже на принятый закон.

В целях повышения качества принимаемых законов в Государственном Совете Республики Коми сложилась устойчивая практика отработки законопроектов не только на совещаниях с представителями заинтересованных сторон, но и в рамках деятельности рабочих групп, создаваемых распоряжениями Председателя Государственного Совета Республики Коми.

Работники прокуратуры активно участвуют в рабочих группах по подготовке и обсуждению проектов нормативных правовых актов, что стало важным звеном законотворческого процесса. Именно в рамках таких обсуждений «полируются» будущие правовые нормы, устраняется большая часть замечаний, что в свою очередь минимизирует количество обжалований принятых правовых актов в судах общей юрисдикции.

Наиболее значимыми из них в числе прочих стали рабочие группы: по приведению в соответствие с федеральным законодательством Закона Республики Коми «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» и Закона Республики Коми «О Контрольно-счетной палате Республики Коми», по подготовке проекта закона Республики Коми в целях реализации на территории Республики Коми Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»; по подготовке предложений по реализации Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; по подготовке проекта закона Республики Коми «О Государственном Совете Республики Коми».

В работе всех, без исключения групп, принимали участие представители прокуратуры Республики Коми.

Согласно ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры субъектов Федерации имеют право присутствовать на заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. При этом закон не определил возможность участия представителей в заседании коллегиальных органов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Регламентом Государственного Совета Республики Коми на заседания Государственного Совета приглашается в том числе и прокурор республики. При этом в Протоколе отражены достигнутые договоренности об участии представителей прокуратуры в заседаниях комитетов и закреплении за каждым комитетом Государственного Совета отдельного сотрудника прокуратуры с целью оперативного взаимодействия. Это позволяет ускорить процесс взаимных консультаций и повысить качество принимаемых решений.

В Государственном Совете Республики Коми постоянно ведется работа по приведению законодательства Республики Коми в соответствие с динамично развивающимся федеральным законодательством. Одним из направлений работы является приведение законов Республики Коми в соответствие законодательству России на основании внесенных актов прокурорского реагирования. В соответствии со ст. 23, 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» формами реагирования органов прокуратуры на обнаруженные нарушения законодательства являются внесение протеста или представления в орган или должностному лицу, чей правовой акт оспаривается, либо обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

Так, в рамках приведения республиканского законодательства в соответствие с федеральным по представлениям и протестам прокурора Республики Коми, за 2009 (второе полугодие) – 2010 гг. было принято 8 законов и 4 постановления Государственного Совета Рес-

публики Коми (в 2007–2008 гг. в данном направлении Государственным Советом Республики Коми было принято 6 законов и 6 постановлений).

Представленные цифры свидетельствуют о продолжающейся работе, проводимой Государственным Советом Республики Коми во взаимодействии с прокуратурой Республики Коми по решению проблемы своевременного и качественного приведения законодательства Республики Коми в соответствие с постоянно обновляющимся федеральным законодательством. Результатом такого взаимодействия является оперативное, на стадии обсуждения, решение вопросов по совершенствованию республиканского законодательства.

Можно отметить, что практически все акты прокурорского реагирования становились предметом рассмотрения Государственного Совета Республики Коми на его ближайших заседаниях. Копии соответствующих постановлений Государственного Совета о результатах рассмотрения указанных актов оперативно направлялись в адрес прокурора Республики Коми.

За период с 5 июня 2009 г. по 31 декабря 2010 г. в Государственный Совет Республики Коми поступило 5 протестов и 1 представление прокурора Республики Коми (по вопросам социального, административного и экономического законодательства).

В результате работы Государственного Совета с внесенными актами прокурорского реагирования за прошедшее время полностью удовлетворены 1 протест и 1 представление, и частично удовлетворены 2 протеста.

При этом следует обратить внимание на то, что срок удовлетворения Государственным Советом Республики Коми протестов и представлений прокурора Республики Коми (от даты поступления акта прокурорского реагирования, в Государственный Совет до внесения изменений в соответствующий закон) составил в среднем 3 месяца. К примеру, в 2007–2008 гг. указанный показатель составлял в среднем 3,7 месяца. Намечившаяся тенденция снижения данного показателя, на наш взгляд, дает возможность говорить о конструктивном взаимодействии Государственного Совета с прокуратурой по своевременному приведению законодательства Республики Коми в соответствие с федеральным законодательством.

Безусловно, не всегда законодатели согласны с позицией прокуратуры. Тогда в соответствии с Федеральным законом «О Прокуратуре Российской Федерации» прокурор республики обращается с исками в судебные органы.

Положительным моментом за последний период явилось отсутствие фактов непосредственных обращений прокурора в судебные органы (без попыток досудебного урегулирования ситуации) с исками о приведении в соответствие с федеральным законодательством законов Республики Коми (к примеру, в 2008 г. было 7 таких обращений).

Только во втором полугодии 2009 г. имели место 3 обращения прокурора Республики Коми в судебные органы, которые были основаны на фактах отклонения Государственным Советом Республики Коми внесенных актов прокурорского реагирования. В то время как за весь 2010 г. прокурор республики лишь однажды обращался с судебным иском на положения Закона Республики Коми «Об административной ответственности в Республике Коми», что было вызвано также отклонением Государственным Советом протеста на указанный Закон.

Отмечаем также, что в результате рассмотрения в судебных органах вышеуказанных исков прокурора Республики Коми 1 заявление оставлено без удовлетворения, 1 заявление удовлетворено частично и 2 – удовлетворены полностью.

По мнению Генерального прокурора Российской Федерации, одним из актуальных вопросов остается вопрос о праве законодательной инициативы прокурора. Немаловажную роль в позиции Генерального прокурора играет история данного вопроса. По Конституции СССР 1977 г. правом законодательной инициативы был наделен и Генеральный прокурор СССР. Однако в Конституции Российской Федерации 1993 г. такое право отсутствует.

Прокуратура Российской Федерации является органом, владеющим информацией о качестве законов, уровне их исполнения, степени правовой урегулированности общественных отношений и существующих изъянах правотворчества. В связи с этим Генеральный

прокурор предлагает восстановить право законодательной инициативы, а также его право обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации¹⁰⁰.

Данная позиция заслуживает обсуждения, но при этом необходимо помнить, что это потребует внесения изменений в ст.104 гл.5 Конституции Российской Федерации. Для принятия решения по данному вопросу необходима поддержка не менее чем двух третей органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. С момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. первые поправки в нее были приняты в 2008 г. и касались продления сроков полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Российской Федерации и вопроса ежегодного отчета Правительства России перед Государственной Думой. Исходя из этого, можно предположить неготовность политического сообщества, широкой общественности приступить к активной доработке Конституции России.

Однако представление права законодательной инициативы законодательным (представительным) органом власти субъектов Российской Федерации прокуратуре данного субъекта не сопряжено со сложной процедурой внесения изменений в конституции (уставы) регионов.

Следует отметить, что на сегодня прокуроры 73 субъектов Федерации обладают правом законодательной инициативы¹⁰¹. Используя свое полномочие, они внесли в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2009 г. 310 проектов законов (за 2008 г. – около 200). По ним принят 251 законодательный и иной нормативный правовой акт.

В субъектах Российской Федерации по-разному регламентируется право законодательной инициативы прокуратуры в их законодательных органах власти. Как отмечает Ю. Тихомиров, в отдельных субъектах это право предоставлено органам прокуратуры субъектов Федерации, в других – прокурорам субъектов Федерации¹⁰².

Порядок реализации права законодательной инициативы соответствующими субъектами указанного права устанавливается законодательством и внутренними нормативными актами.

Событием для республики стало принятие Государственным Советом Республики Коми 24 сентября 2009 г. Закона Республики Коми «О внесении изменений в Конституцию Республики Коми», нормой которого прокурору республики было предоставлено право законодательной инициативы в Государственном Совете Республики Коми. В результате появилась новая форма взаимодействия Государственного Совета республики и прокуратуры – законотворческая деятельность прокурора республики.

Правом инициирования законов республики за неполные два года прокурор воспользовался 5 раз (в 2009 г. – 1, в 2010 г. – 4), и в результате были приняты следующие законы республики:

- «О внесении изменений в статью 6 Закона Республики Коми «Об административно-территориальном устройстве Республики Коми»;
- «О внесении изменений в статью 8 Закона Республики Коми «О противодействии коррупции в Республике Коми»;
- «О реализации права граждан на обращение в Республике Коми»;
- «О внесении изменений в Закон Республики Коми «Об административной ответственности в Республике Коми»;

¹⁰⁰ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. URL: <http://www.council.gov.ru/journalsf/cat9/journal57/2009/number290.html>.

¹⁰¹ Петрова Л.И., Манакова С.Г. Право законодательной инициативы прокурора // Законность. 2009. № 12. С. 3-8.

¹⁰² Тихомиров Ю., Андриченко Л. Участие прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровнях // Законность. 2008. № 7. С. 2-7.

- «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О реализации права граждан на обращение в Республике Коми».

Необходимо отметить, что одним из важнейших направлений деятельности Государственного Совета Республики Коми в настоящее время и в дальнейшем будет взаимодействие с прокуратурой республики с целью решения актуальных вопросов жизнедеятельности населения, обеспечения эффективной защиты прав граждан и разработке качественной региональной законодательной базы.

Для всех субъектов права законодательной инициативы приоритетной задачей на современном этапе развития законодательства является обеспечение реального и систематического взаимодействия между правоприменительными и законодательными органами. Необходимо связать в единое целое правоприменение и законодательный процесс, а в дальнейшем и все правотворчество. Предметы правового регулирования должна диктовать сама жизнь, т.е. они должны выявляться в ходе анализа реальных общественных отношений. Такое взаимодействие должно в итоге стать эффективным механизмом, дающим общий результат – качественное законодательство.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса // <http://www.council.gov.ru/journalsf/cat9/journal57/2009/number290.html>.
2. Жидких А.А. Роль прокуратуры в правовом развитии России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6.
3. Курманов М.М. Актуальные проблемы взаимодействия прокуратуры и законодательного органа субъекта Российской Федерации // Адвокат. 2005. № 2.
4. Минигораев В., Владимирова О. Реализация права законодательной инициативы // Законность. 2009. № 9.
5. Никонов В.Н. Участие прокурора в нормотворчестве // Законность. 2010. № 8.
6. Петрова Л.И., Манакова С.Г. Право законодательной инициативы прокурора // Законность. 2009. № 12.
7. Петрова Л. Правотворческая деятельность органов Прокуратуры // Законность. 2010. № 11.
8. Тихомиров Ю., Андриченко Л. Участие прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровне // Законность. 2008. № 7.

Истиховская Марина Дмитриевна

Государственный Совет Республики Коми
Коми республиканская академия государственной
службы и управления, г. Сыктывкар
Кандидат юридических наук
Председатель Государственного Совета Республики Коми
Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Тел.: (8212) 28-55-28

E-mail: imd@rkomi.ru

M.D. ISTIKHOVSKAYA

INTERACTION OF LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) BODY OF PUBLIC AUTHORITY AND PROSECUTOR'S OFFICE OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION, AS THE BASIS FOR IMPROVEMENT THE QUALITY OF THE REGIONAL LEGISLATION

This article is devoted to some aspects of the interaction of the legislative (representative) body of public authority and the Public Prosecutor's office of the subject of the Russian Federation with a

view of maintenance of real and regular interaction between law enforcement and legislative authorities. The main emphasis is made on research of forms of participation of the local prosecutor's office of the Russian Federation in legislative activities. In addition, the author pays attention to the possibility of granting the prosecutor's office the right of legislative initiative.

Keywords: regional legislation, the legislative initiative, Public Prosecutor's office of the Russian Federation's subject, legislative (representative) authority of the subject of Russian Federation.

BIBLIOGRAPHY

1. Doklad Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii 2008 goda «O sostojanii zakonodatel'stva v Rossijskoj Federacii» / pod obw. red. S.M. Mironova, G.Je. Burbulisa // <http://www.council.gov.ru/journalsf/cat9/journal57/2009/number290.html>.
2. Zhidkih A.A Rol' prokuratury v pravovom razvitii Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. №6.
3. Kurmanov M.M. Aktual'nye problemy vzaimodejstvija prokuratury i zakonodatel'nogo organa sub#ekta Rossijskoj Federacii // Advokat. 2005. № 2.
4. Minigoraev V., Vladimirova O. Realizacija prava zakonodatel'noj iniciativy // Zakonnost'. 2009. №9. 5. Nikonov V.N. Uchastie prokurora v normotvorchestve // Zakonnost'. 2010. №8. S.12–16.
6. Petrova L.I., Manakova S.G. Pravo zakonodatel'noj iniciativy prokurora // Zakonnost'. 2009. №12.
7. Petrova L. Pravotvorcheskaja dejatel'nost' organov Prokuratury // Zakonnost'. 2010. №11.
8. Tihomirov Ju., Andrichenko L. Uchastie prokuratury v normotvorcheskoj dejatel'nosti na regional'nom i municipal'nom urovne // Zakonnost'. 2008. №7.

Istikhovskaya Marina Dmitrievna

Chairperson of the State Council of the Republic of Komi

Komi Republican Academy of Public Service and Management, Syktyvkar

Candidate of Law, docent of Public Law Disciplines

Tel.: (8212) 28-55-28

E-mail: imd@rkomi.ru

Н.Н. ВОЛЧКОВА

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Статья посвящена некоторым аспектам контрольной деятельности как функции государства и элемента государственного управления. Конституционный контроль рассматривается как вид деятельности, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан.

Ключевые слова: конституционный контроль, эффективность государственного управления, законность, государственные функции.

Контроль является органическим «свойством публичных правоотношений»¹⁰³. В той или иной мере он присущ любому органу государственной власти или органу местного самоуправления в качестве одной из их функций. Однако каждый орган публичной власти имеет «основной профиль деятельности», причем для большинства из них контрольная функция не является основной. В отличие от «побочного» или «частичного» контроля, осуществляемого государственными или муниципальными органами, государство имеет «универсальную контрольную функцию, вытекающую из существа публичной власти»¹⁰⁴.

В современной юридической науке сложились различные мнения о сущности, природе и формах контрольной деятельности. По мнению С.А. Авакьяна, контроль – это «вид деятельности, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан». В прежние годы термин «контроль» применялся в различных словосочетаниях, поскольку «одной из основ организации жизни государства и общества считался государственный и общественный контроль». В современном праве выделяются такие формы контроля, как государственный, ведомственный, народный, общественный, партийный и специальный¹⁰⁵. Близкой точки зрения придерживается О.Ф. Андрийко: «Общество, как известно, порождает общие функции, без которых оно не может обойтись. К числу этих функций относится и контроль как элемент, присущий всякой развивающейся системе, обусловленной объективными законами общественного развития». Действовать «бесконтрольно» – значит «действовать произвольно»¹⁰⁶.

Более узкая трактовка термина «контроль» присуща авторам, рассматривающим его в качестве одной из функций государственного управления. По мнению Н.М. Добрынина, функция контроля в государственном управлении предназначена для «выявления отклонений управляемой системы от заданных параметров и дальнейшего принятия мер для приведения ее в соответствии с ними. Контроль следует отличать от надзора, при котором отклонения только констатируются, а информация о них передается в полномочные органы». Контрольная функция государственного управления «заключается в выявлении отклонений и корректировке управленческих воздействий». При этом контроль должен отвечать требованиям оперативности, гласности, объективности и целесообразности¹⁰⁷.

С этой точкой зрения солидарен С.В. Пылин, который обосновывает, что «посредством контроля обеспечивается принцип обратной связи в управлении». По мнению исследователя, целью контроля является не столько выявление правонарушения, сколько «предот-

¹⁰³ Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 3.

¹⁰⁴ Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. С. 16.

¹⁰⁵ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: НОРМА, 2001. С. 322-323.

¹⁰⁶ Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / Отв. ред. В.Б.Аверьянов. Киев: Наук. Думка, 1994. С. 8, 18.

¹⁰⁷ Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск: Наука, 2006. С. 41.

вращение возможных отклонений», исключение их проявления. В отличие от надзора, контроль осуществляется в отношении подведомственных органов вышестоящими структурами, предполагает возможность оперативного вмешательства, включает проверку не только законности, но еще и рациональности, эффективности и целесообразности деятельности подконтрольного лица¹⁰⁸.

Ряд авторов предпочитает понимание контроля как функции одновременно двух видов деятельности: социального управления, с одной стороны,¹⁰⁹ и демократии, самоуправления – с другой¹¹⁰. При таком подходе выделяются общие принципы (постоянного действия, объективности, результативности) и методы (убеждения, поощрения, вмешательства, принуждения) контрольной деятельности, а также специфические руководящие начала соответствующего юридического процесса. На наш взгляд, указанная методология наиболее предпочтительна в целях исследования понятия и сущности контрольной деятельности органов народного представительства.

Публично-правовая природа представительной демократии заключается в переадресации власти многонационального народа Российской Федерации на полномочия выборных органов и должностных лиц, которые осуществляются в основном на коллегиальной основе в целях адекватного выражения социальной структуры, потребностей и интересов общества, обеспечения обновляемости и преемственности состава органов народного представительства, эффективного взаимодействия депутатов с государством, гражданским обществом и другими субъектами демократического самоуправления¹¹¹. Народное представительство представляет собой одну из организационно-правовых форм конституционной демократии, которая отличается от прямого народовластия опосредованностью, а от консультативной демократии – императивно-властной природой.

В системе народного представительства контрольная деятельность может быть интерпретирована в двух аспектах – широком и узком. В широком смысле представительные органы обеспечивают функцию контроля народа в отношении всей системы публичной власти. В узком – помимо принятия нормативных правовых актов и бюджета публично-правового образования на очередной финансовый год, народные представители непосредственно участвуют в государственном и муниципальном управлении. Учитывая, что вторая из названных функций для органов народного представительства не является основной, требуется законодательное регулирование пределов и форм вмешательства представительных органов в деятельность иных субъектов властеотношений, которые так же, как и представительные органы, имеют компетенцию, установленную и гарантированную законом на основе конституционного принципа разделения властей (Ст. 10 Конституции Российской Федерации)¹¹².

Признание контрольной функции народного представительства в широком смысле вытекает из сущности народного суверенитета, конституционного признания народа в качестве носителя и единственного источника власти. Этому корреспондирует мысль В.И. Фадеева, что «народное представительство основывается на представлениях о народе как субъекте, обладающем правом избирать своих представителей и уполномочивать выражать его волю»¹¹³.

Идея народного суверенитета – это «древнее наследие европейского политического сознания, получившего его в традиции римского права, в глазах которого всякий магистрат являлся уполномоченным народа и лишь в силу этого полномочия имел ту или другую власть»¹¹⁴. Более подробно тезис о народном суверенитете был разработан теоретиком концепции общественного договора Ж.Ж. Руссо. Примечательно, что Ж.Ж. Руссо отрицал представительную демократию в приложении к законодательной власти, но признавал ее приме-

¹⁰⁸ Пылин С.В. Указ. раб. С. 7-10.

¹⁰⁹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. С. 23.

¹¹⁰ Там же. С. 27.

¹¹¹ Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Автореф... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 45-46.

¹¹² Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2009.

¹¹³ Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008. С. 21.

¹¹⁴ Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов/ Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 14.

нительно к исполнительным органам: «Суверенитет не может быть представляем по той же причине, по которой он не может быть отчуждаем. Он заключается, в сущности, в общей воле, а воля никак не может быть представляема; или это она, или это другая воля, среднего не бывает. Депутаты народа, следовательно, не являются и не могут являться его представителями; они лишь его уполномоченные». В том, что «относится до власти законодателей, народ не может быть представляем; но он может и должен быть представляем в том, что относится к власти исполнительной, которая есть сила, приложенная к Закону»¹¹⁵. Концепция исключительного народного суверенитета Ж.Ж. Руссо не получила безоговорочной поддержки в юридической науке¹¹⁶ более распространенными стали теоретические положения Дж. Локка¹¹⁷ и Ш. Монтескье¹¹⁸ о разделении законодательной, исполнительной и судебной власти в государстве.

Понимание конституционной природы народного представительства в контрольно-надзорном аспекте характерно для работ многих дореволюционных авторов. Так, П. Фальбек в монографии «Современный парламентаризм» писал: «Большинство знает, что меньшинство есть его законный наследник; вот почему оно не позволяет себе по отношению к нему какое-нибудь насилие. С другой стороны, меньшинство сознает, что оно именем народа и на его глазах осуществляет контроль над правительством и что своей строгой бдительностью оно приобретает доверие народа, которое даст ему в свою очередь возможность взять в свои руки управление страной; оно может питать эту надежду, потому что оно не представляет, как и большинство, никаких интересов, отличных от интересов всего народа»¹¹⁹.

Контрольная деятельность органов народного представительства в узком смысле слова весьма удачно систематизирована в работах А.Б. Зеленцова. Автор правомерно подразделяет контроль на судебный и внесудебный, а последний, в свою очередь – на политический и административный. При такой классификации парламентский контроль позиционируется в качестве одного из видов политического контроля, включающего в себя следующие конституционно-правовые институты: вотум недоверия правительству; запросы и интерpellации как особые формы запросов; вопросы парламентариев; депутатские расследования¹²⁰.

Однако если контрольная функция народного представительства в широком смысле признается подавляющим большинством авторов, то контрольные полномочия парламентариев в узком смысле всегда вызывали и продолжают порождать критические оценки. Основной аргумент, выдвигаемый при этом, состоит в якобы возникающих препятствиях для полноценной законодательной работы. В.Ф. Залеский еще в начале XX века эмоционально выступал против парламентского контроля, обосновывая это «алчностью парламентских дельцов до должностей и почестей». В результате института парламентского контроля, восклицал автор, вместо законодательной работы «парламенты занимаются обструкцией, запросами и свержением министров»¹²¹.

Конституционные реформы 1988 – 1993 гг. в СССР и России привели к существенному пересмотру контрольных полномочий органов народного представительства. В отличие от предыдущего регулирования, представительные органы стали позиционироваться, прежде всего, в качестве субъектов правотворческой деятельности¹²². И лишь в редких случаях представительные органы наделяются подзаконной компетенцией¹²³. В связи с этим весьма показательны нормы ст. 94 Конституции Российской Федерации, согласно которым Федеральное

¹¹⁵ Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре: Трактаты. М.: ТЕРРА, 2000. С. 281.

¹¹⁶ Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 204-214.

¹¹⁷ Мележик И.Н. Правовые и политические учения Голландии и Англии периода ранних буржуазных революций (Г. Гроций, Б. Спиноза, Т. Гоббс, Дж. Локк). М.: Дружба народов, 2003. С. 38-39.

¹¹⁸ Азаркин Н.М. Политико-правовое учение Монтескье. Автореф... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 12.

¹¹⁹ Фальбек П. Современный парламентаризм / Пер. с фр. Н.В.Сорина. СПб.: Т-во «Просвещение», 1896. С. 31.

¹²⁰ Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: РУДН, 2002. С. 8-43.

¹²¹ Залеский В.Ф. Парламентаризм и его оценка на Западе. М.: Рус. печатня, 1909. С. 18-19.

¹²² Богданова Н.А. Законодательная и представительная функции парламента: преодоление коллизии // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 49-55.

¹²³ Злобин А.В. Нормативные постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 2. С. 6-9.

Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации. О контрольных полномочиях Федерального Собрания в ст. 94 Конституции Российской Федерации не упоминается.

Контрольные полномочия Федерального Собрания непосредственно выражены лишь в ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации, согласно которой «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом». Примечательно, что в ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации «Счетная палата» не называется «Счетной палатой Российской Федерации», как это сделано в текущем законодательстве¹²⁴. Конституция Российской Федерации допускает и другое наименование данного органа – «Счетная палата Федерального Собрания Российской Федерации», которое более точно отражало бы суть парламентского контроля в бюджетной сфере¹²⁵.

Однако анализ нормативного содержания ст. 102 – 103 Конституции Российской Федерации показывает, что конституционные полномочия Федерального Собрания в контрольной сфере не исчерпываются контролем за исполнением федерального бюджета. К контрольным полномочиям Совета Федерации можно отнести: утверждение указов Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории России, назначение выборов Президента Российской Федерации, отрешение Президента Российской Федерации от должности, назначение на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов, назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации. Аналогичным образом компетенция Государственной Думы контрольного характера включает: дачу согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации, выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности, назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка России и Уполномоченного по правам человека¹²⁶.

Таким образом, из четырех «классических» контрольных полномочий парламента (вотум недоверия, интерпелляция, вопросы и расследования) в главе 5 Конституции Российской Федерации нашел свое выражение лишь вотум недоверия Правительству Российской Федерации. Порядок проведения парламентских расследований регламентируется на законодательном уровне¹²⁷, а иные вопросы контрольной деятельности палат Федерального Собрания – в регламентах Совета Федерации¹²⁸ и Государственной Думы¹²⁹, которые по своей природе являются внутренними актами и не должны распространять свое действие на внешних субъектов общественных отношений¹³⁰. Федерального закона о Федеральном Собрании в современной России не существует.

Федеральная модель правового регулирования контрольной деятельности органов народного представительства, в той или иной мере, переносится на уровни субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹³¹. Несмотря на гарантированную Кон-

¹²⁴ Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167. 2004. № 33. Ст. 3370. № 49. Ст. 4844. 2007. № 31. Ст. 4011. 2010. № 15. Ст. 1739.

¹²⁵ Скоков А.В. Счетная палата РФ как орган парламентского контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 44.

¹²⁶ Медяник О.В. Проблемы реализации контрольных полномочий палат Федерального Собрания // Мир юридической науки. 2009. № 2. С. 43-48.

¹²⁷ Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 40.

¹²⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 30 января 2002 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635. 2010. № 1. Ст. 61.

¹²⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 января 1998 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801. 2010. № 29. Ст. 3854.

¹³⁰ Волтунов Д.В. Регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации как источники конституционного права Российской Федерации // Проблемы права. 2006. № 2. С. 172-176.

¹³¹ Данилов В.Н. Законотворчество субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12-14.

ституцией Российской Федерации самостоятельность данных публично-территориальных образований, контрольная деятельность их представительных органов весьма централизованно регламентируется федеральными законами прямого действия об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и об общих принципах организации местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³² законодательные (представительные) органы субъектов Федерации обладают следующими контрольными полномочиями. Во-первых, им предоставлено право заслушивания ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом (пункт «б.2» части 1 статьи 5). Примечательно, что «отчет» принципиально отличается от «послания» главы государства его подконтрольной конституционно-правовой природой¹³³; во-вторых, законодательный (представительный) орган субъекта Федерации обладает правом выражения вотума недоверия не только высшему должностному лицу субъекта Федерации, но и другим должностным лицам, в назначении которых он принимал участие (пункт «д» части 3 статьи 5)¹³⁴. Совет Федерации и Государственная Дума не принимают участия в назначении федеральных министров, руководителей федеральных агентств и служб, вследствие чего не вправе выражать им недоверие; в-третьих, законодательный (представительный) орган субъекта Федерации осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Федерации, исполнением бюджета субъекта Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Федерации (пункт «а» части 4 статьи 5)¹³⁵.

Контрольные полномочия законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, установленные пунктом «а» части 4 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», имеют более широкий диапазон действия по сравнению с аналогичными полномочиями Совета Федерации и Государственной Думы по смыслу действующей Конституции Российской Федерации. Они ограничены не только сферой исполнения бюджета, но и контролем распоряжения публичной собственностью и реализации законов субъекта Федерации. Последние, как следует из нормативных положений пункта «б» части 1 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», могут регулировать все общественные отношения в соответствии с предметами ведения субъектов Федерации и их полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 72, 73, 76 Конституции Российской Федерации).

Сравнительно широкие контрольные полномочия законодательных (представительных) органов субъектов Федерации в отношении исполнительной власти субъекта Федерации сбалансированы правом высшего должностного лица субъекта Федерации досрочно пре-

¹³² Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. 2003. № 27. Ст. 2709. 2005. № 1. Ст. 17, 25. 2006. № 1. Ст. 10. № 23. Ст. 2380. № 30. Ст. 3287. № 31. Ст. 3452. № 44. Ст. 4537. № 50. Ст. 5279. 2007. № 1. Ст. 21. № 13. Ст. 1464. № 21. Ст. 2455. № 30. Ст. 3747. 3805. 3808. № 43. Ст. 5084. № 46. Ст. 5553. 2008. № 29. Ст. 3418. № 30. Ст. 3613. 3616. № 48. Ст. 5516. № 52. Ст. 6236. 2009. № 48. Ст. 5711. № 51. Ст. 6163. 2010. № 15. Ст. 1736. № 31. Ст. 4160.

¹³³ Побережная И.А. Послание Президента РФ и его место в системе права России // Конституция и доктрины России современным взглядом. М.: Научный эксперт, 2009. С. 274-280.

¹³⁴ Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в области осуществления парламентского контроля // Право и государство: теория и практика. 2010. № 4. С. 26-28.

¹³⁵ Карханбарьян А.С. Способы осуществления контроля законодательных (представительных) органов субъектов федерации за соблюдением и исполнением законов // Правовая политика государства: теория, история, практика. Пенза: Пензенский госуниверситет, 2009. С. 176-181.

кратить полномочия законодательного (представительного) органа по таким основаниям, как установленный судом факт принятия региональным парламентом противоправного нормативного акта либо длительное бездействие законодательного (представительного) органа, выразившееся в не проведении его заседаний (часть 2 статьи 9 анализируемого Федерального закона)¹³⁶. Примечательно, что Президент Российской Федерации вообще не обладает правом роспуска Совета Федерации, а роспуск главой государства Государственной Думы может быть обусловлен лишь разногласиями по вопросам о формировании и деятельности Правительства Российской Федерации (статьи 111, 117 Конституции Российской Федерации).

В свою очередь, законодательный (представительный) орган субъекта Федерации не обладает правом досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации. Вотум недоверия указанному должностному лицу, во-первых, связан определенными юридическими основаниями (он может быть выражен лишь в связи с изданием противоправных правовых актов, массовым нарушением прав и свобод человека и гражданина, ненадлежащим исполнением обязанностей высшего должностного лица субъекта Федерации), во-вторых, вотум недоверия не влечет за собой каких-либо конституционно-правовых обязанностей Президента Российской Федерации¹³⁷. Вопрос об отрешении высшего должностного лица субъекта Федерации от должности находится в сфере дискреции (полной свободы усмотрения) главы государства¹³⁸.

В связи с этим уместно провести аналогию нормативных положений статьи 117 Конституции Российской Федерации. Первичное выражение Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации само по себе не влечет обязанности Президента Российской Федерации отправить в отставку Правительство Российской Федерации. Однако если Государственная Дума повторно в течение трех месяцев выразит недоверие Правительству Российской Федерации, глава государства обязан либо отправить в отставку Правительство Российской Федерации, либо распустить Государственную Думу. Подобные механизмы в цепочке взаимодействия Президента Российской Федерации, законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов Федерации, к сожалению, отсутствуют. В результате вотум недоверия законодательного (представительного) органа высшему должностному лицу субъекта Федерации не влечет за собой юридических последствий и является лишь поводом и основанием к волеизъявлению Президента Российской Федерации, который вправе досрочно прекратить полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации и при отсутствии инициативы законодательного (представительного) органа субъекта Федерации¹³⁹.

Весьма противоречивой выглядит статья 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». С одной стороны, в данной статье содержится важное правило о том, что выражение недоверия должностным лицам, в назначении которых принимал участие законодательный (представительный) орган субъекта Федерации, влечет за собой «немедленное освобождение от должности или иные последствия», установленные конституцией, уставом или законом субъекта Федерации. Степень значимости подобного контрольного полномочия законодательных (представительных) органов субъектов Федерации сложно переоценить. На федеральном уровне ни Совет Федерации, ни Государственная Дума не вправе по своей воле досрочно прекратить полномочия федерального министра, руководителя федерального агентства или службы. С другой стороны, наименование статьи 24 анализируемого Федерального закона заметно расходится с ее содержанием.

¹³⁶ Ионова Е.В. Право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на роспуск регионального законодательного органа // Право и государство: приоритеты XXI века. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. С. 145-149.

¹³⁷ Суркова И.С. Выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации // Современные проблемы юридической науки и правового образования. Иркутск: БГУЭП, 2010. С. 53-58.

¹³⁸ Максимова С. Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации как санкция конституционной ответственности // Дни науки – 2005. Материалы научно-практической конференции. Иркутск: БГУЭП, 2004. С. 32-35.

¹³⁹ Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 28-29.

Если в наименовании статьи имеется указание на допустимость выражения недоверия высшему исполнительному органу субъекта Федерации (что не является тождественным выражению недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации), то в содержании статьи отсутствуют какие-либо нормы, регламентирующие данные общественные отношения. Становится неясным, какие правовые последствия влечет за собой выражение законодательным (представительным) органом субъекта Федерации недоверия высшему исполнительному органу. Это особенно важно в связи с тем, что не все члены высшего исполнительного органа субъекта Федерации назначаются на должности с согласия законодательного (представительного) органа.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴⁰ предусматривает следующие контрольные полномочия представительных органов муниципальных образований. Во-первых, представительный орган муниципального образования обладает контрольной компетенцией общего характера в отношении всех других органов и должностных лиц местного самоуправления по решению ими вопросов местного значения (пункт 9 части 10 статьи 35). Во-вторых, муниципальный орган народного представительства уполномочен на удаление главы муниципального образования в отставку (пункт 10 части 10 статьи 35, пункт 2.1 части 6 статьи 36, статья 74.1). В-третьих, аналогично контрольным полномочиям законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (часть 11.1 статьи 35).

Институт удаления главы муниципального образования в отставку (статья 74.1) следует отличать от института его отрешения от должности (статья 74)¹⁴¹. Отрешение главы муниципального образования от должности производится актом высшего должностного лица субъекта Федерации вследствие издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда; совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Принципиально иную конституционно-правовую природу имеет институт удаления главы муниципального образования в отставку. Решение об этом принимает не высшее должностное лицо субъекта Федерации, а представительный орган муниципального образования. Основаниями для этого могут быть, во-первых, решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; во-вторых, неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осу-

¹⁴⁰ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. 2005. № 1. Ст. 37. № 52. Ст. 5597. 2006. № 1. Ст. 10. № 31. Ст. 3452. 2007. № 43. Ст. 5084. 2009. № 48. Ст. 5711. 2010. № 19. Ст. 2291. № 31. Ст. 4206.

¹⁴¹ Давыдова Н.Ю. Институт удаления главы муниципального образования в отставку // Адвокат. 2009. № 12. С. 67-70.

ществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Федерации; в-третьих, неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд¹⁴².

Сравнительный анализ контрольных механизмов в деятельности народного представительства на уровнях Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований позволяет выделить их следующие общие и отличительные черты. Общим является признание ограниченного характера контрольной компетенции органов народного представительства, сосредоточенной преимущественно на проверке исполнения бюджетов соответствующих уровней, в том числе, через создаваемые специально для этих целей высшие органы финансового контроля. В актах конституционно-учредительного характера (Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Федерации и уставах муниципальных образований) не всегда четко выражаются полномочия представительных органов по осуществлению интерpellаций, вопросов к должностным лицам исполнительных органов, проведению депутатских расследований.

Однако по мере движения от вышестоящего к нижестоящим уровням публичной власти наблюдается тенденция расширения контрольных полномочий органов народного представительства. Если на федеральном уровне не признается подотчетность главы государства палатам Федерального Собрания, то в субъектах Федерации и в муниципальных образованиях такая подотчетность гарантирована нормами федеральных законов. Сфера контрольных полномочий представительных органов муниципальных образований является более широкой по сравнению с компетенцией законодательных (представительных) органов субъектов Федерации. Это не в полной мере учитывает специфику формирования органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, так как высшие должностные лица субъектов Федерации не имеют прямого мандата народного доверия, в то время как главы муниципальных образований приобретают властные полномочия посредством всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Азаркин Н.М. Политико-правовое учение Монтескье. Автореф... канд. юрид. наук. М., 1982.
2. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / Отв. ред. В.Б.Аверьянов. Киев: Наук. Думка, 1994.
3. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... д-ра юрид. наук. М., 2006.
4. Богданова Н.А. Законодательная и представительная функции парламента: преодоление коллизии // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2.
5. Волтунов Д.В. Регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации как источники конституционного права Российской Федерации // Проблемы права. 2006. № 2.
6. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987.
7. Давыдова Н.Ю. Институт удаления главы муниципального образования в отставку // Адвокат. 2009. № 12.
8. Данилов В.Н. Законотворчество субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2007.
9. Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск: Наука, 2006.
10. Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14.
11. Залеский В.Ф. Парламентаризм и его оценка на Западе. М.: Рус. печатня, 1909.
12. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: РУДН, 2002.
13. Злобин А.В. Нормативные постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 2.

¹⁴² Тышкунова Н.Н. Отдельные проблемы толкования законодательной конструкции удаления главы муниципального образования в отставку // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 29-31.

14. Ионова Е.В. Право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на роспуск регионального законодательного органа // Право и государство: приоритеты XXI века. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007.
15. Карханбарьян А.С. Способы осуществления контроля законодательных (представительных) органов субъектов федерации за соблюдением и исполнением законов. Правовая политика государства: теория, история, практика. Пенза: Пензенский госуниверситет, 2009.
16. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2004.
17. Мележик И.Н. Правовые и политические учения Голландии и Англии периода ранних буржуазных революций (Г.Гроций, Б.Спиноза, Т.Гоббс, Дж.Локк). М.: Дружба народов, 2003.
18. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С.А.Авакьяна. М.: НОРМА, 2001.
19. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2004.
20. Максимова С. Роспуск законодательного органа субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации как санкция конституционной ответственности // Дни науки – 2005. Материалы научно-практической конференции. Иркутск: БГУЭП, 2004.
21. Медяник О.В. Проблемы реализации контрольных полномочий палат Федерального Собрания // Мир юридической науки. 2009. № 2.
22. Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в области осуществления парламентского контроля // Право и государство: теория и практика. 2010. № 4.
23. Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. СПб., 2006.
24. Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре: Трактаты. М.: ТЕРРА, 2000.
25. Суркова И.С. Выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации // Современные проблемы юридической науки и правового образования. Иркутск: БГУЭП, 2010.
26. Тышкунова Н.Н. Отдельные проблемы толкования законодательной конструкции удаления главы муниципального образования в отставку // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10.
27. Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008.
28. Фальбек П. Современный парламентаризм / Пер. с фр. Н.В.Сорина. СПб.: Т-во «Просвещение», 1896.
29. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995.

Волчкова Наталья Николаевна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Аспирантка юридического института

по кафедре конституционного и муниципального права

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

N.N. VOLCHKOVA

NOTION AND ESSENCE OF SUPERVISORY ACTIVITY OF PEOPLE REPRESENTATION BODIES

The article deals with some aspects of the monitoring activities as a function of the State and the public administration. Constitutional control is regarded as an activity undertaken with a view to the implementation of laws and other regulations, directives of the parent bodies, discipline, proper use of funds and assets of the Organization of work proposals, statements and complaints from citizens.

Keywords: *constitutional control, the effectiveness of governance, the rule of law, government functions*

BIBLIOGRAPHY

1. Azarkin N.M. Politiko-pravovoe uchenie Montesk'e. Avtoref... kand. jurid. nauk. M., 1982.
2. Andriiko O.F. Kontrol' v demokraticheskom gosudarstve: problemy i tendencii / Otv. red. V.B.Aver'yanov. Kiev: Nauk. Dumka, 1994.
3. Astafichev P.A. Narodnoe predstavitel'stvo v sovremennoj Rossii: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya. Diss... d-ra jurid. nauk. M., 2006.

4. Bogdanova N.A. Zakonodatel'naya i predstavitel'naya funktsii parlamenta: preodolenie kollizii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. № 2.
5. Voltunov D.V. Reglamente palat Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoj Federacii kak istochniki konstitucionnogo prava Rossiiskoj Federacii // Problemy prava. 2006. № 2.
6. Gorshenev V.M., SHahov I.B. Kontrol' kak pravovaya forma deyatelnosti. M.: YUrid. lit., 1987.
7. Davydova N.YU. Institut udaleniya glavy municipal'nogo obrazovaniya v otstavku // Advokat. 2009. № 12.
8. Danilov V.N. Zakonotvorchestvo sub'ektov Rossiiskoj Federacii: konstitucionno-pravovoe issledovanie. Avtoref... kand. yurid. nauk. M., 2007.
9. Dobrynin N.M. Teoriya i praktika gosudarstvennogo upravleniya. Novosibirsk: Nauka, 2006.
10. ZHukov A.P. Institut nedoveriya vysshemu dolzhnostnomu licu sub'ekta Rossiiskoj Federacii (v usloviyah novogo poryadka nadeleniya polnomochiyami) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 14.
11. Zaleskii V.F. Parlamentarizm i ego ocenka na Zapade. M.: Rus. pechatnya, 1909.
12. Zelencov A.B. Kontrol' za deyatelnost'yu ispolnitel'noj vlasti v zarubezhnyh stranah. M.: RUDN, 2002.
13. Zlobin A.V. Normativnye postanovleniya palat Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoj Federacii // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj akademii prava. 2004. № 2.
14. Ionova E.V. Pravo vysshego dolzhnostnogo lica sub'ekta Rossiiskoj Federacii na rospusk regional'nogo zakonodatel'nogo organa // Pravo i gosudarstvo: priority XXI veka. Barnaul: Izd-vo Alt. un-ta, 2007.
15. Karhanbar'yan A.S. Sposoby osushchestvleniya kontrolya zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) organov sub'ektov federacii za soblyudeniem i ispolneniem zakonov // Pravovaya politika gosudarstva: teoriya, istoriya, praktika. Penza: Penzenskii gosuniversitet, 2009.
16. Kokoshkin F.F. Lekcii po obshchemu gosudarstvennomu pravu/ Pod red. V.A.Tomsinova. M.: Zercalo, 2004. Melezhik I.N. Pravovye i politicheskie ucheniya Gollandii i Anglii perioda rannih burzhuznyh revolyucii (G.Grocii, B.Spinoza, T.Gobbs, Dzh.Lokk). M.: Druzhba narodov, 2003.
17. Konstitucionnoe pravo. E'nciklopedicheskii slovar' / Pod red. S.A.Avak'yana. M.: NORMA, 2001.
18. Kotlyarevskii S.A. Konstitucionnoe gosudarstvo. YUridicheskie predposylki russkikh Osnovnyh Zakonov/ Pod red. V.A.Tomsinova. M.: Zercalo, 2004.
19. Maksimova S. Rospusk zakonodatel'nogo organa sub'ekta Rossiiskoj Federacii Prezidentom Rossiiskoj Federacii kak sankciya konstitucionnoj otvetstvennosti // Dni nauki – 2005. Materialy nauchno-prakticheskoy konferencii. Irkutsk: BGUE'P, 2004.
20. Medyanik O.V. Problemy realizacii kontrol'nyh polnomochii palat Federal'nogo Sobraniya // Mir yuridicheskoy nauki. 2009. № 2.
21. Popova YU.YU. Vzaimodejstvie organov zakonodatel'noj i ispolnitel'noj vlasti sub'ektov RF v oblasti osushchestvleniya parlamentского kontrolya // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2010. № 4.
22. Pylin S.V. Konstitucionno-pravovye osnovy kontrolya v oblasti mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoj Federacii. Avtoref... kand. yurid. nauk. SPb., 2006.
23. Russo ZH.ZH. Ob Obshchestvennom dogovore: Traktaty. M.: TERRA, 2000.
24. Surkova I.S. Vyrazhenie nedoveriya vysshemu dolzhnostnomu licu sub'ekta Rossiiskoj Federacii zakonodatel'nym organom gosudarstvennoj vlasti sub'ekta Rossiiskoj Federacii // Sovremennye problemy yuridicheskoy nauki i pravovogo obrazovaniya. Irkutsk: BGUE'P, 2010.
25. Tyshkunova N.N. Otdel'nye problemy tolkovaniya zakonodatel'noj konstrukcii udaleniya glavy municipal'nogo obrazovaniya v otstavku // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 10.
26. Fadeev V.I., Varlen M.V. Deputatskii mandat v Rossiiskoj Federacii: konstitucionno-pravovye osnovy. M.: Norma, 2008.
27. Fal'bek P. Sovremenniy parlamentarizm / Per. s fr. N.V.Sorina. SPb.: T-vo «Prosveshchenie», 1896.
28. SHul'zhenko YU.L. Konstitucionnyi kontrol' v Rossii. M.: Izd-vo IGiP RAN, 1995.

Volchkova Natalya Nikolaevna

State University ESPC

Department «Constitutional and municipal law»

Post-graduate student of law institute

Tel. (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

А.П. МЕРКУЛОВА

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

Статья посвящена некоторым аспектам реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом подразделениями Федеральной миграционной службы России, которая предполагает адекватные правовые и организационные основы ее осуществления.

Ключевые слова: государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, задачи миграционной политики, программы переселения.

Реализация государственной политики в отношении соотечественников за рубежом подразделениями Федеральной миграционной службы России предполагает адекватные правовые и организационные основы ее осуществления. Понятия «правовые основы» и «организационные основы» находятся в логической взаимозависимости. В одной стороны, правовое регулирование деятельности подразделений Федеральной миграционной службы оказывает непосредственное воздействие на организационный процесс ее функционирования. В соответствии с конституционным принципом правового государства (Ст. 1 Конституции Российской Федерации) ни один государственный орган не может действовать произвольно, его деятельность связана и ограничена правом. Организационные основы исполнительно-распорядительной деятельности Федеральной миграционной службы опираются на управомочивающие, обязывающие и запрещающие нормы права, за пределы которых не может выходить ее организационная деятельность. Лишь в объеме, не урегулированном или допускаемом правом, организационная деятельность Федеральной миграционной службы может приобретать определенную свободу усмотрения. При этом следует учитывать распространенную в юридической литературе точку зрения о том, что государственным органам, в отличие от граждан, разрешено только то, что непосредственно предписано законами и вытекающими из них подзаконными нормативными правовыми актами. Принцип «все, что не запрещено, то разрешено» распространяется на граждан и не затрагивает организационной деятельности государственных органов, включая Федеральную миграционную службу России.

С другой стороны, наблюдается ряд обратных связей в цепочке взаимодействия «правовых» и «организационных» основ функционирования Федеральной миграционной службы России по реализации государственной политики в отношении соотечественников за рубежом. Нельзя сказать, что «правовые основы» целиком определяют организационную деятельность данной службы, зачастую напротив, организационный опыт реализации политики в отношении зарубежной диаспоры оказывает непосредственное влияние на процесс совершенствования правового регулирования данных общественных отношений. Указанный феномен обусловлен рядом обстоятельств, к числу наиболее значимых из которых можно отнести следующие: во-первых, недостаточно полная регламентация деятельности Федеральной миграционной службы по реализации политики поддержки зарубежных соотечественников в законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах, что вынуждает данную службу применять творческий подход к разрешению практических задач, связанных с реализацией потребностей и интересов соотечественников; во-вторых, ограниченность сферы юрисдикции российских нормативных правовых актов, которые не являются действующими на территориях зарубежных стран проживания соотечественников; в-третьих, сравнительно частое изменение практических ситуаций, которые не были и не могли быть учтены законодателем заблаговременно, что приводит к опережающей организационной деятельности подразделений Федеральной миграционной службы России и последующим поправкам в законодательство и подзаконные нормативные правовые акты.

При подобных обстоятельствах представляется важным изучение практического опыта организационной деятельности подразделений Федеральной миграционной службы, направленной на реализацию государственной политики поддержки соотечественников за рубежом. Распад единого государства, сложнейшие социально-экономические изменения на территории бывшего Союза в 90-х годах прошлого века породили массовые миграционные потоки в России, которые долгие годы носили стихийный характер. В результате этого обострился целый ряд проблем: не учитывались реальные возможности социальной инфраструктуры территорий, увеличивались диспропорции региональных рынков труда, росла социальная напряженность, создавались условия для распространения среди населения Российской Федерации идей национальной нетерпимости и ксенофобии.

К началу XXI века Россия вступила в период стремительной естественной убыли трудоспособного населения. Если в 2007 году она была еще сравнительно небольшой – всего около 300 000 человек, то, в соответствии с прогнозными расчетами, в период после 2010 года сокращение населения в «рабочем» возрасте будет превышать 1 млн. человек ежегодно. Сложившаяся тенденция демографического развития свидетельствует о том, что возможности компенсации сокращения населения за счет стимулирования рождаемости, уменьшения смертности, повышения его естественного прироста в целом довольно ограничены. В целях преодоления неблагоприятных демографических тенденций и пополнения трудового потенциала страны, многое зависит от активного и продуманного использования миграционного ресурса¹⁴³.

Переход к активной миграционной политике наметился лишь в последние пять лет. Утвержденная Указом Президента Российской Федерации № 1351 от 9 октября 2007 года «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» отнесла к числу основных задач регулирование внутренней и внешней миграции, привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции.

Как показал проведенный нами анализ, одним из наиболее реализуемых направлений государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом в деятельности Федеральной миграционной службы является оказание содействия их добровольному переселению на историческую территорию проживания. Важнейшим инструментом реализации данного направления является Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637¹⁴⁴. Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией, соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества. Государственная программа призвана решить следующие стратегические задачи: преодоление демографического спада, обеспечение экономики страны трудовыми ресурсами.

Государственная программа рассчитана на поэтапную реализацию: первый этап (2006 г.) – принятие нормативно-правовых актов, необходимых для организации добровольного переселения соотечественников, создание системы управления Государственной программой, разработка и утверждение региональных программ переселения. Второй этап (2007-2008 гг.) – добровольное переселение участников Государственной программы и членов их семей. Третий этап, реализуемый на настоящий момент времени, (2009-2012 гг.) – реализация региональных программ переселения в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время региональные программы переселения приняты в 20 субъектах Российской Федерации: в Центральном федеральном округе: Воронежская (21.09.2009), Кур-

¹⁴³ Красинец Е.С. О проблемах реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сборник научных статей. М., 2009. С. 146.

¹⁴⁴ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. с послед. изм. // Российская газета. 2010.

ская (15.01.2009), Тверская (07.11.2007), Тамбовская (04.10.2007), Липецкая (19.12.2007) и Калужская (06.11.2007) области; в Северо-Западном федеральном округе: Калининградская область (21.05.2007); в Поволжском федеральном округе: Нижегородская (11.09.2009) и Пензенская (08.07.2009) области; в Уральском федеральном округе: Курганская (25.08.2009) и Тюменская (06.08.2007) области; в Сибирском федеральном округе: Омская (05.08.2009), Новосибирская (06.07.2007), Иркутская (19.09.2007) и Кемеровская (11.09.2009) области, Красноярский край (23.08.2007); в Дальневосточном федеральном округе: Хабаровский край (27.06.2007), Приморский край (28.06.2007), Амурская область (05.09.2007), Камчатский край (05.11.2009). Помимо этого ряд регионов планирует в ближайшее время принять соответствующие региональные программы¹⁴⁵.

По состоянию на 1 октября 2009 года в Российскую Федерацию въехало и было зарегистрировано в органах Федеральной миграционной службы 14478 соотечественников, в том числе 6635 человек – непосредственно участников Госпрограммы. За период реализации Программы 162 соотечественника, включая членов их семей (1,1% от числа прибывших), после приезда в регион вселения покинули его, в том числе 81 (0,6%) уехали за пределы Российской Федерации. По сравнению с 1 октября 2008 года численность приехавших соотечественников на 1 октября 2009 года увеличилась по регионам вселения в 2,3 раза (на 1 октября 2008 г. число прибывших участников Госпрограммы и членов их семей составляло 6246 чел.). Однако это не в полной мере соответствует запланированным показателям, а имеющаяся динамика не позволяет говорить о том, что по итогам 2009 года Госпрограмма выходит на плановые показатели по числу прибывших соотечественников.

Заявления о выдаче свидетельства участника государственной программы выдается только в случае положительного заключения органов государственной власти субъектов Российской Федерации о соответствии квалификации переселенца имеющимся вакансиям в регионе, из этого следует вывод, что участвовать в Государственной программе могут далеко не все желающие вернуться на родину. В процессе переселения также происходит отбор кандидатов, основными мотивами которого являются: интересы общественной безопасности, отсутствие реальных перспектив жилищного обустройства и трудоустройства, а также знание русского языка¹⁴⁶.

Что касается территорий, которые выбираются соотечественниками для переселения, то стоит подчеркнуть безусловное лидерство Калининградской области как по общему числу принимаемых соотечественников, так и по вкладу в прирост принятых соотечественников. При этом увеличилась роль Калужской и Липецкой областей. На указанные три региона с момента начала реализации Госпрограммы приходится 80,5% приехавших соотечественников. Далее за ними следуют Красноярский край и Тверская область, которые «отстают» по числу приехавших соотечественников и, следовательно, доле в приросте. Доля этих регионов по состоянию на 1 октября 2009 г. составляет соответственно 4,1% и 4,6%.

Мониторинг реализации Государственной программы показывает, что наибольшее количество свидетельств участника Госпрограммы по линии Федеральной миграционной службы России было выдано в пяти странах: Казахстане (2611 свидетельства), Узбекистане (1433), Украине (1306), Киргизии (1083) и Молдове (1012). В совокупности на эти страны пришлось более 80% выданных свидетельств. Количество соотечественников, получивших свидетельство в «дальнем зарубежье», на этом фоне относительно невелико. Наименьшее количество свидетельств выдано в Эстонии, Израиле, Литве и Германии¹⁴⁷.

Таким образом, в настоящее время в 32 субъектах Российской Федерации приняты и реализуются региональные программы по переселению соотечественников из-за рубежа, в

¹⁴⁵ Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения в 2007- 2009 годах // www.fms.gov.ru.

¹⁴⁶ Красинец Е.С. О проблемах реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сборник научных статей. М., 2009. С. 148.

¹⁴⁷ Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения в 2007- 2009 годах // www.fms.gov.ru.

ряде иных субъектов Федерации подготовлены региональные программы и направлены для согласования в Правительство Российской Федерации. В связи с этим нами были проведены анкетные опросы сотрудников отдела управления Федеральной миграционной службы России по вопросам гражданства, соотечественников, вынужденных переселенцев и беженцев трех субъектов Российской Федерации, принимающих участие в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа: управлений Федеральной миграционной службы по Курской области (категория вселения «Б»)¹⁴⁸, по Хабаровскому краю (категория вселения «А»)¹⁴⁹, по Волгоградской области (региональная программа рассматривается Правительством Российской Федерации на стадии согласования). Использовался метод целевой выборки. Охвачено 100% сотрудников указанных отделов. Результаты проведенного социологического исследования были обобщены и обобщены с целью их последующего использования в диссертационной работе. В ходе исследования были выявлены следующие закономерности по отдельным направлениям опроса.

В Курской области Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, реализуется с 27 ноября 2008 года¹⁵⁰. За период реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Курскую область соотечественников, проживающих за рубежом на 2008-2012 годы, по состоянию на 01 мая 2011 года, в управление Федеральной миграционной службы России по Курской области поступило на рассмотрение 1607 анкет от потенциальных участников Государственной программы, из них по Указу Президента Российской Федерации № 60 – 581 анкета, всего на 2995 человек.

По состоянию на 1 мая 2011 года в рамках реализации областной целевой программы при рассмотрении поступивших в Курскую область анкет уполномоченным органом (Комитетом по труду и занятости населения Курской области) вынесено 131/686/465 (всего 1282) положительных и 130/54/66 (всего 250) отрицательных решений. В целом положительные решения составили 84 % от общего количества рассмотренных анкет (по годам соответственно: 50,2%/ 92,7%/ 88,1%).

На территории Курской области за четыре месяца 2011 года зарегистрировано 93 участников Государственной программы и 67 членов их семей, прибывших из-за рубежа, а также 174 участника Госпрограммы и 50 членов их семей, проживающих на законных основаниях на территории Курской области; за весь период действия программы – 393 участника Государственной программы и 290 членов их семей, прибывших из-за рубежа, 293 участника Госпрограммы, проживающих на законных основаниях на территории Курской области и 88 членов их семей. Выбыло из Курской области 8 человек, 6 участников Госпрограммы и 2 члена их семей. Всего зарегистрировано 1056 человек, что составляет 17,6 % от запланированного прибытия в рамках Госпрограммы.

В рамках областной целевой программы предусмотрено ежегодное прибытие 375 участников Госпрограммы или семей, а всего с учетом членов семьи 1500 человек. По проектам переселения: «Курск» - 150 участников, а всего 600 человек, «Железногорск» - 100 участников, а всего 400 человек, «Курчатов» - 45 участников, а всего 180 человек, «Льгов» -

¹⁴⁸ Территория вселения категории «Б» предусматривает компенсацию расходов на проезд, на провоз личного имущества, государственной пошлины, связанной с получением гражданства РФ, выплату единовременного пособия в размере 40 000 руб. участнику Государственной программы и по 15 000 руб. членам его семьи – см.: Указ Президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. с послед. изм. // Российская газета. 2010.

¹⁴⁹ Территория вселения категории «А» предусматривает компенсацию расходов на проезд, на провоз личного имущества, государственной пошлины, связанной с получением гражданства РФ, выплату ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой деятельности, выплату единовременного пособия в размере 60 000 руб. участнику Государственной программы и по 20 000 руб. членам его семьи – Указ Президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. с послед. изм. // Российская газета. 2010. 13 января.

¹⁵⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации «О согласовании проекта программы Курской области по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 27 ноября 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5707.

30 участников, а всего 120 человек, «Прямыцыно» - 20 участников, а всего 80, «Щигры» - 30 участников, а всего 120 человек.

Соотношение прибывших в рамках Указа Президента Российской Федерации № 637 соотечественников за 4 месяца 2011 года по странам: Украина – 57, Армения – 28, Киргизия -7, Молдова – 18, Узбекистан – 2, Казахстан -7, Грузия – 9, ФРГ -9, Таджикистан -10, другие республики- 12. В 2011 году получили разрешение на временное проживание 62 участника Государственной программы (АППГ-5) и 63 (АППГ-2) членов их семей. Приобрели гражданство России 50 (АППГ-4) участников Государственной программы и 27 (АППГ-1) членов их семей; из них на основании ч. 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 76 человек, в соответствии с международными соглашениями один человек, вид на жительство получил один (АППГ-10) участник Госпрограммы. За весь период действия программы получили разрешение на временное проживание 229 участников Государственной программы и 169 членов семьи, а всего 396 соотечественников. Приобрели гражданство России 233 участника Государственной программы и 139 членов семьи, а всего 372 соотечественников. Получили вид на жительство 12 участников Государственной программы и два члена семьи, а всего 14 соотечественников. За первый квартал 2011 года на территорию Курской области прибыло 277 соотечественников. Всего за время реализации Программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников из-за рубежа в Курскую область переселилось 627 соотечественников и 228 членов семей (в 2006 году в начале реализации Программы было запланировано переселить 3000 соотечественников).

Управлением Федеральной миграционной службы по Курской области в 2011 году произведены выплаты: единовременного пособия на обустройство 54 участникам Государственной программы и 47 членам их семей на сумму 2895000 рублей; на компенсации транспортных расходов 47 участникам Государственной программы и 42 членам их семей на общую сумму 425853,2 рублей; на компенсации государственной пошлины за получение правового статуса 33 участникам Государственной программы и 23 членам их семей на общую сумму 140400 рублей. Всего управлением Федеральной миграционной службы России по Курской области выплачено единовременного пособия на обустройство на общую сумму 13970000 рублей и компенсировано за уплату государственной пошлины и проезда в территорию вселения 2415799 рублей.

Для проведения комплексных оперативно-розыскных мероприятий по выявлению в местах проживания участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Курскую область соотечественников, проживающих за рубежом, лиц, вынашивающих экстремистские и террористические намерения, пресечению попыток использования переселенцев в противоправной деятельности, связанной с контрабандой товаров и наркотических средств, в управление Федеральной службы безопасности России по Курской области и управление внутренних дел России по Курской области ежемесячно направляется информация о местах проживания участников Госпрограммы и членов их семей в территориях вселения, всего в 2011 году было направлено 10 таких информационных сообщений на 377 участников Госпрограммы и 192 члена их семьи.

Во исполнение приказа Федеральной миграционной службы России от 02 июля 2007 года № 165 «Об утверждении инструкции по работе с участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членами их семей в территориальном органе Федеральной миграционной службы» по поступившим анкетам управление Федеральной миграционной службы России по Курской области осуществляет проверки по собственным учетам и одновременно организует проверку потенциальных участников Государственной программы и членов его семьи по учетам министерства внутренних дел России и Федеральной службы безопасности России. По поступившим из-за рубежа в управление 1026 анкетам от потенциальных участников Госпрограммы на 2247 человек с учетом иностранных граждан, проживающих на законных основаниях на территории Курской области, организована проверка по 1607 анкетам на 2995 человек. Информации, препятствующей участию иностранных граждан в областной целевой программе от управления внутренних дел России по

Курской области и управления Федеральной службы безопасности России по Курской области не поступало. Ежедневно начальниками структурных подразделений управления Федеральной миграционной службы России по Курской области совместно с сотрудниками управления внутренних дел по Курской области на территориях вселения осуществляется контроль за 800 участниками Госпрограммы и 453 членами их семей, прибывшими в Курскую область с начала действия программы, о чем ими докладывается ежедневно рапортом в управление.

Проведенным нами исследованием в Курской области было охвачено 100 % сотрудников отдела по вопросам гражданства, соотечественников, вынужденных переселенцев и беженцев: из их 57 % сотрудников имеют стаж в занимаемой должности до 5 лет; 35 % имеют стаж от 5 до 10 лет; 8 % имеют стаж свыше 10 лет в занимаемой должности. Анкетный опрос показал отношение сотрудников управления Федеральной миграционной службы по Курской области к содержанию и эффективности реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: 85 % опрошенных сотрудников придерживаются мнения, что наше государство должно создавать все условия для возвращения соотечественников в Россию, 15 % опрошенных затруднились оценить свое отношение к государственной политике в отношении соотечественников. 100 % опрошенных придерживаются мнения, что принятие Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа в значительной мере способствовало фактическому возвращению соотечественников в Россию.

Анкетный опрос позволил выявить категории переселяющихся соотечественников на территорию Курской области: 1) бывшие граждане СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства (92 % опрошенных); выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имеющие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства (8 % опрошенных); 2) возвращающиеся соотечественники находятся в трудоспособном возрасте от 25 до 35 лет (100 % опрошенных); 3) уровень владения русским языком – средний; 4) образовательный уровень: среднее специальное образование; 5) основная сфера трудовой деятельности переселяющихся соотечественников – обслуживание, вследствие чего требуется их переобучение в регионе переселения.

Опрошенные сотрудники выделили ряд проблем, которые являются, по их мнению, наиболее актуальными для Курской области при реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников. К их числу относятся в основном проблемы жилья и трудоустройства. Кроме того, с целью повышения эффективности реализации Государственной программы переселения, сотрудники управления Федеральной миграционной службы по Курской области предложили, во-первых, сделать Государственную программу постоянно действующей, без ограничения сроков (30 % опрошенных); во-вторых, определить территорией вселения все районы региона (70 % опрошенных).

В Хабаровском крае Государственная программа реализуется с 5 мая 2007 года¹⁵¹. Исследованием охвачено 100 % сотрудников отдела по вопросам гражданства, соотечественников, вынужденных переселенцев и беженцев: из их 30 % сотрудников имеют стаж в занимаемой должности до 5 лет; 30 % – от 5 до 10 лет; 40 % – свыше 10 лет в занимаемой должности. Проведенный анкетный опрос показал отношение сотрудников управления Федеральной миграционной службы по Хабаровскому краю к государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: 40 % опрошенных сотрудников придерживаются мнения, что наше государство должно создавать все условия для возвращения соотечественников в Россию, 10 % опрошенных указали, что Россия должна всячески содей-

¹⁵¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации «О согласовании проекта программы Хабаровского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 5 мая 2007 года // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2451.

ствовать созданию благоприятных условий для жизни соотечественников за рубежом там, где они проживают на данный момент; 50 % опрошенных затруднились оценить свое отношение к государственной политике в отношении соотечественников.

Вместе с тем, 90 % опрошенных сотрудников ответили, что принятие Программы не сказалось на притоке в Россию соотечественников из-за рубежа и лишь 10 % придерживаются противоположного мнения. Анкетный опрос позволил составить представление о категориях переселяющихся соотечественников на территорию Хабаровского края: 1) бывшие граждане СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства (80 % опрошенных); выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имеющие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства (20 % опрошенных); 2) возвращающиеся соотечественники находятся в трудоспособном возрасте от 25 до 35 лет (60 % опрошенных), в возрасте свыше 45 лет (40 % опрошенных); 3) уровень владения русским языком – средний; 4) образовательный уровень: среднее, среднее специальное образование; 5) основные сферы деятельности переселяющихся соотечественников: обслуживание, промышленность; требуется переобучение в регионе переселения.

Опрошенные сотрудники выделили ряд проблем, которые актуальны для Хабаровского края при реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников: трудоустройство и обеспечение жилищных условий. В целях повышения эффективности реализации Государственной программы переселения, сотрудники управления Федеральной миграционной службы по Хабаровскому краю предложили: во-первых, установить срок действия статуса участника Программы, основания для лишения статуса участника Программы и правовые последствия при утрате статуса; во-вторых, урегулировать в законодательстве критерии понятия «члены семьи участника Программы»; в-третьих, установить срок, в течение которого соотечественник обладает правом повторной подачи анкеты для участия в Программе, если ему было отказано при первичной подаче анкеты; в-четвертых, разработать правовой механизм предоставления жилых помещений переселяющимся соотечественникам на льготных условиях.

В Волгоградской области на момент проведения исследования Программа находилась на стадии согласования с Правительством Российской Федерации. Было охвачено 100 % сотрудников отдела по вопросам гражданства, соотечественников, вынужденных переселенцев и беженцев: из их 32 % сотрудников имели стаж в занимаемой должности до 5 лет; 38 % – от 5 до 10 лет; 30 % – свыше 10 лет.

Проведенный анкетный опрос показал отношение сотрудников управления Федеральной миграционной службы по Волгоградскому краю к государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: 80 % опрошенных сотрудников придерживаются мнения, что наше государство должно создавать все условия для возвращения соотечественников в Россию, 3 % опрошенных указали, что Россия должна всячески содействовать созданию благоприятных условий для жизни соотечественников за рубежом там, где они проживают на данный момент; 15 % опрошенных затруднились оценить свое отношение к государственной политике в отношении соотечественников. 46 % опрошенных уверены, что принятие Программы не скажется на притоке в Россию соотечественников; 31 % указали, что принятие региональной Программы будет способствовать возвращению соотечественников из-за рубежа в Россию; 23 % затруднились ответить на поставленный вопрос.

С целью повышения эффективности реализации Государственной программы переселения сотрудники управления Федеральной миграционной службы по Волгоградской области предложили: во-первых, принять нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации, регулирующий механизм государственной поддержки возвращающихся в Россию соотечественников в жилищном обустройстве; во-вторых, исключить юридическую связанность прав переселяющихся соотечественников с конкретными трудовыми отношениями этих граждан в России; в-третьих, заменить ряд предоставляемых социальных пособий по переезду на поддержку в жилищном обустройстве.

Приведенные данные в достаточной мере репрезентативны, поскольку охватывают различные категории субъектов Федерации и учитывают специфику деятельности подразделений Федеральной миграционной службы России в каждом из них. В целом результаты анализа приведенной эмпирической базы позволяют сформулировать следующие обобщения и выводы, которые имеют значение для всех регионов современной России: во-первых, необходимо оценить положительно предпринятый законодателем дифференцированный подход, согласно которому программы переселения соотечественников предполагают иммиграцию именно в те субъекты Федерации, которые испытывают наиболее высокий спрос на трудовые ресурсы при сравнительно невысокой стоимости жилья; во-вторых, государственная программа переселения соотечественников должна включать в себя более действенные механизмы стимулирования переселения соотечественников в Россию; в-третьих, наряду с федеральными гарантиями требуется дополнительное регулирование в законодательстве субъектов Федерации и принятие регионами субсидиарных мер поддержки иммиграции соотечественников, проживающих за рубежом. При этом уровень социальной защиты и поддержки переселяющихся соотечественников, во всяком случае, не должен существенно превышать аналогичный уровень защиты и поддержки граждан, которые постоянно или преимущественно проживают в Российской Федерации. В противном случае возможны социальные конфликты и даже проявления экстремизма, запрещенного федеральным законом.

Анализ данных мониторинга реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, выявил ряд проблем, возникающих у соотечественников и регионов их размещения:

1) проблема жилья, разрешение которой отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации (в среднем по всем регионам в жилье по найму разместилось 83,3% соотечественников, в центрах временного размещения, гостиницах и общежитиях – 8%, смогли поселиться в постоянном жилье 8,7%. Имеются различия по регионам. В Новосибирской области и Красноярском крае выше среднего доля тех, кто разместился в постоянном жилье. Значительная доля соотечественников поселилась в общежитиях в Иркутской, Новосибирской, Амурской областях и Хабаровском крае. В Приморском крае и Тверской области почти все приехавшие соотечественники разместились в жилье по найму. Включение соотечественников в программы ипотечного кредитования строительства не представляется эффективным в силу отсутствия кредитной и зарплатной истории;

2) проблема трудоустройства (наибольшую долю прибывших – 25,3 % мужчин и 23,9 % женщин – составляют люди в возрастной группе 30–39 лет; 21 % прибывших, как мужчин, так и женщин, – это люди в возрасте 20–29 лет. Таким образом, доля трудоспособного населения среди прибывших соотечественников довольно высока – 69,7 %. Однако по состоянию на октябрь 2009 года более половины из прибывших соотечественников – 57,5 % не были трудоустроены);

3) прохождение службы в армии, пенсионное обеспечение, получение образования, корректировка трудового и налогового законодательства.

В целях разрешения указанных проблем представляется возможным проведения комплекса мероприятий правового, организационного, финансового характера: увеличение суммы «подъемных» пособий для соотечественников, выбравших регионы Сибири, Дальнего Востока для расселения; организация за счет средств федерального бюджета курсов переквалификации и повышения квалификации для соотечественников, в соответствии с потребностями трудовых ресурсов конкретного региона расселения; заключение международных договоров в области пенсионного обеспечения, образования и, как следствие, – совершенствование российского законодательства; предоставление жилищных сертификатов и субсидирование процентной ставки по ипотечным кредитам для соотечественников, проживших на территории конкретного субъекта Российской Федерации пять лет и более; активизация взаимодействия СМИ с государственными органами, занимающимися организацией и координацией перемещения соотечественников в целях обеспечения доступности информации о Государственной программе по переселению; представление определенных жилищных льгот для соотечественников, которые для экономики и науки страны представляют наибольший

интерес (ученые, крупные предприниматели); упрощение порядка принятия российского гражданства для всех категорий соотечественников.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О согласовании проекта программы Курской области по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 27 ноября 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 48.

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О согласовании проекта программы Хабаровского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 5 мая 2007 года // СЗ РФ. 2007. № 20.

3. Красинец Е.С. О проблемах реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сборник научных статей. М., 2009.

4. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения в 2007- 2009 годах // www.fms.gov.ru.

Меркулова Александра Павловна

Адъюнкт Университета управления МВД России

Лейтенант полиции

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

A.P. MERKULOVA

LEGAL AND ORGANIZATIONAL FUNDAMENTALS OF FEDERAL MIGRATION SERVICE OF RUSSIA SUBDIVISIONS WORK ON NATIONAL POLICY IMPLEMENTATION IN RESPECT OF FELLOW-CITIZENS ABROAD

The article deals with some aspects of the implementation of State policy in respect of compatriots abroad by the federal migration service of Russia, which implies adequate legal and institutional framework for its implementation.

Keywords: *State policy in respect of compatriots abroad, the challenges of migration policy of the resettlement program*

BIBLIOGRAPHY

1. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoj Federacii № 1764-r ot 27 noyabrya 2008 g. «O soglasovanii proekta programmy Kurskoj oblasti po okazaniyu sodejstviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federaciyu sootchestvennikov, prozhivayushchih za rubezhom» // SZ RF. 2008. № 48.

2. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoj Federacii № 567-r ot 5 maya 2007 goda «O soglasovanii proekta programmy Habarovskogo kraya po okazaniyu sodejstviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federaciyu sootchestvennikov, prozhivayushchih za rubezhom» // SZ RF. 2007. № 20.

3. Krasinec E.S. O problemah realizacii gosudarstvennoj programmy po okazaniyu sodejstviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federaciyu sootchestvennikov, prozhivayushchih za rubezhom // Migraciya v sovremennoj Rossii: sostoyanie, problemy, tendencii: Sbornik nauchnyh statej.

4. Monitoring realizacii Gosudarstvennoj programmy po okazaniyu sodejstviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federaciyu sootchestvennikov, prozhivayushchih za rubezhom, na territoriyah vseleniya v 2007- 2009 godah // www.fms.gov.ru.

Merkulova Anastasiya Pavlovna

Adjunct of the Academy of Management

of the Interior Ministry of Russia

Police lieutenant

Tel. (4862) 41-98-07

E-mail: nmu@ostu.ru

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.101; 343.133

С.Д. ВОРОБЬЁВ

ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА НА ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Статья посвящена проблемам реализации полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного судопроизводства, повышения эффективности прокурорского надзора за осуществлением уголовно-процессуальной деятельности.

Ключевые слова: прокурорский надзор, досудебное производство, уголовно-процессуальное законодательство.

Задачи повышения эффективности деятельности правоохранительной системы¹⁵², результативности уголовного судопроизводства¹⁵³, улучшения состояния законности и правопорядка были и продолжают оставаться приоритетными в работе органов прокуратуры и правоохранительных органов¹⁵⁴. Является очевидным, что разрешение данных вопросов возможно лишь при наличии четкой взаимосвязи всех звеньев правоохранительной системы. Эффективность прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия зависит от организации взаимодействия органов прокуратуры с органами дознания и следствия, предполагает наличие теоретически обоснованных и апробированных практикой форм и способов совместной деятельности. Для достижения целей уголовного судопроизводства по защите прав и законных интересов граждан от преступлений, а также защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения прав и свобод, требуются четкие и согласованные действия прокурора, руководителей органов дознания и предварительного следствия, следователей и дознавателей.

Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁵⁵ кардинально изменены полномочия прокурора по осуществлению надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. В соответствии с частью 1 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В рамках надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания полномочия прокурора имеют властный характер.

После упомянутых изменений в уголовно-процессуальном законодательстве при осуществлении надзора за предварительным следствием прокурор, выявивший нарушения закона со стороны следователя, вправе направлять в адрес следователя и руководителя след-

¹⁵² Кобликов А.С. Уголовно-процессуальные гарантии эффективности правоохранительной деятельности // Советское государство и право. 1984. № 5. С. 57.

¹⁵³ Хомовский А.А. О показателях результативности прокурорского надзора за исполнением законов при рассмотрении судами уголовных дел // Вопросы борьбы с преступностью. М.: Юридическая литература, 1979. С. 99.

¹⁵⁴ Громов В.П., Смерников И.Ф. Законность как принцип организации и деятельности прокуратуры // Проблемы юридической науки и правоприменительной деятельности. Краснодар, 2010. С. 137.

¹⁵⁵ СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

ственного органа письменные требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. Фактически законодатель освободил прокурора от функции руководства предварительным следствием, т.е. организации расследования уголовных дел, оставив ему надзорные полномочия.

Ранее прокурор осуществлял множество полномочий по процессуальному руководству расследованием, таких как право дачи обязательных для исполнения указаний, отмены незаконных постановлений следователя, внесения изменений в обвинительное заключение, то есть по закону фактически выполнял две функции в досудебном производстве - процессуальное руководство и надзор. Действующая с сентября 2007 года редакция статьи 37 УПК РФ не предусматривает полномочия прокурора возбуждать уголовное дело, поручать его расследование следователю, принимать его к своему производству; участвовать в производстве предварительного расследования и в необходимых случаях давать письменные указания о направлении расследования, производстве следственных и иных процессуальных действий либо лично производить отдельные следственные и иные процессуальные 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. В соответствии со статьей 39 УПК РФ эти полномочия переданы теперь руководителю следственного органа.

Указанные законодательные новеллы создали определенные затруднения, в частности, для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства; незамедлительного устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. Такое изменение баланса между надзором за следствием и его организацией и осуществлением, произведенное в 2007 году, сказалось на качестве расследования уголовных дел. Причем не самым лучшим образом.

Основная возможность детально ознакомиться с делом и компетентно оценить его является у прокурора фактически с момента его поступления с обвинительным заключением. На этом этапе прокурор нередко уже не способен устранить огрехи следствия ни самостоятельно, ни посредством возвращения дела следователю для производства дополнительного следствия. Как показывает практика, руководством следственных органов недостаточно внимания уделяется вопросам организации расследования уголовных дел, в том числе определению на самом начальном этапе предмета доказывания, планированию следственной работы, что, в конечном итоге, приводит к несоблюдению сроков следствия и другим существенным нарушениям закона. Хотя именно эти моменты являются основополагающими при расследовании коррупционных, экономических и ряда других преступлений, следствие по которым не может быть шаблонным, требует индивидуального осмысленного подхода в каждом конкретном случае.

Сокращение правовых полномочий и механизмов реагирования на допущенные нарушения федерального законодательства не привело к снижению эффективности мер прокурорского реагирования при осуществлении надзора за уголовно-процессуальной деятельностью следственных органов. В изменившихся условиях работы прокуроры добиваются действительного устранения выявленных нарушений закона и восстановления нарушенных прав участников уголовного судопроизводства. Ведь если требования прокурора законные, высокопрофессиональные, грамотно изложенные и мотивированные, их вряд ли кто-то откажется выполнить. Данное обстоятельство требует от прокуроров постоянного повышения профессиональных навыков, мастерства и умения при изложении своих доводов, а также взвешенно и ответственно подходить к реализации полномочий, не допуская вынесения безосновательных, «пустых» актов прокурорского реагирования. В 2010 году из числа рассмотренных руководителями следственных органов области 1482 требований прокуроров об устранении нарушений законодательства, практически 100% (1480) признаны законными и обоснованными. В то время как во многих регионах приведенные показатели эффективности работы ниже в несколько раз.

Существуют определенные сложности и при ознакомлении прокурора с материалами находящегося в производстве уголовного дела. В декабре 2008 года статья 37 УПК РФ дополнена частью 2.1, согласно которой по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела. Однако это не решило проблему в корне, поскольку требует мотивации письменного запроса прокурора на предоставление уголовного дела, но не раскрывает, какие именно мотивы могут быть основанием для истребования материалов уголовного дела. Единственным мотивом, признаваемым на практике, является наличие жалобы участника уголовного судопроизводства или иных заинтересованных лиц. По смыслу закона получается, что при отсутствии жалобы прокурор не может реагировать на бездействие и волокиту, допускаемые при расследовании уголовного дела.

В Орловской области фактов противодействия ознакомлению прокуроров с находящимися в производстве уголовными делами со стороны следственных органов не было в силу налаженного взаимодействия органов прокуратуры с правоохранительными структурами. Однако во многих субъектах Федерации такая проблема существует и является весьма острой.

К сожалению, нормой стало необоснованное продление процессуальных сроков руководителями следственных органов. Между тем закон требует, чтобы предварительное следствие по уголовному делу было закончено в срок, не превышающий двух месяцев со дня возбуждения уголовного дела (Ч.1 ст.162 УПК РФ). Отодвигая сроки завершения расследования, многие руководители следственных органов забывают, что тем самым они отсрочивают наказание виновных и восстановление прав и законных интересов потерпевших от преступлений лиц, что оказывает негативное действие на правосознание граждан. Мириться с таким положением дел нельзя, поэтому обязательное исполнение требований прокурора о предоставлении как материалов процессуальной проверки, так и материалов уголовных дел вне зависимости от наличия жалоб заинтересованных лиц и стадии проверки или расследования должно быть закреплено законодательно.

Прокурор в отличие от руководителя следственного органа не связан ведомственным интересом, поэтому все вопросы, затрагивающие права граждан на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, должны быть отнесены к компетенции прокурора.

Еще большую актуальность приобрели указанные вопросы после вступления в силу в мае прошлого года закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок...». Этот закон во многом есть порождение известной практики Европейского Суда по правам человека. Европейской Суд по правам человека при оценке продолжительности судопроизводства в зачет разумного или неразумного срока включает все, в том числе и всевозможные процессуальные паузы. В контексте этого особенно важно понимать, что продолжительность непосредственно судебного разбирательства дела, точно так же, как и обоснованность итогового решения, прямо зависит от того, насколько качественно расследовано дело, отработаны все возможные версии, проведены все необходимые экспертизы и другие следственные действия. Если же в суде расследование приходится проводить чуть ли не заново ввиду его неполноты на досудебной стадии, а это делать государственные обвинители вынуждены все чаще, потери времени и, следовательно, волокита неизбежны. Именно за волокиту, обусловленную недоброкачественным расследованием, Россия и «наказывается» Европейским Судом.

В заключение следует отметить, что немногим более чем трехлетняя практика работы органов прокуратуры и следственных органов в новых условиях показала, что отсутствие у прокурора полномочий, позволяющих оперативно воздействовать на органы предварительного следствия с целью обеспечения законного порядка проведения ими расследования, является скорее негативным фактором. Вольная трактовка процессуальной самостоятельности следователя привела в ряде случаев к отсутствию разумных пределов такой самостоятельности и невозможности своевременного вмешательства прокурора в случае нарушения следователем прав и свобод граждан при проведении следственных действий и принятии процессуальных решений.

В настоящее время ситуация несколько изменилась в положительную сторону. Причем, нередко рядовые и руководящие сотрудники следственных органов неоднократно выступали за преобразование норм уголовно-процессуального законодательства в соответствии со здравым смыслом. В декабре 2010 года в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации внесены изменения, которые вступили в законную силу 15 января текущего года. Прокурору возвращены полномочия по непосредственной отмене незаконных и необоснованных процессуальных решений следственных органов. Отсутствие таких полномочий ранее в ряде случаев не позволяло органам прокуратуры добиваться своевременного и эффективного устранения нарушений закона, восстановления нарушенных прав. Следующим, на наш взгляд, последовательным шагом может стать возврат прокурорам права возбуждать уголовные дела. Ведь в ходе надзорной деятельности выявляется очень большое количество фактов нарушения законов, которые подпадают под действие Уголовного кодекса Российской Федерации. Вопросы совершенствования надзора за следствием и дознанием постоянно в поле зрения прокуратуры. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что в нашем государстве правоприменительная практика и законодательство не стоят на месте, развиваются и совершенствуются в соответствии с объективно возникающими реалиями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Громов В.П., Смерников И.Ф. Законность как принцип организации и деятельности прокуратуры // Проблемы юридической науки и правоприменительной деятельности. Краснодар, 2010.
2. Кобликов А.С. Уголовно-процессуальные гарантии эффективности правоохранительной деятельности // Советское государство и право. 1984. № 5.
3. Хомовский А.А. О показателях результативности прокурорского надзора за исполнением законов при рассмотрении судами уголовных дел // Вопросы борьбы с преступностью. М.: Юридическая литература, 1979.

Воробьев Сергей Дмитриевич
Прокурор Орловской области,
Кандидат юридических наук
Государственный советник юстиции 3-го класса
Тел.: (4862) 45-35-28
E-mail: oroblprok@yandex.ru

S.D. VOROBYOV

QUESTIONS RAISING IN LAW ENFORCEMENT PRACTICE AT PROSECUTOR AUTHORITY REALIZATION WITHIN PRETRIAL STAGE CRIMINAL PROCEDURE

The article is devoted to the problems of implementing the powers of the Prosecutor to the pre-trial stage of criminal proceedings, improve the effectiveness of procuratorial supervision of the implementation of the code of criminal procedure.

Keywords: prosecutorial supervision in pre-trial proceedings, the law on criminal procedure.

BIBLIOGRAPHY

1. Gromov V.P., Smernikov I.F. Zakonnost' kak princip organizacii i deyatel'nosti prokuratury // Problemy yuridicheskoy nauki i pravoprimeritel'noj deyatel'nosti. Krasnodar, 2010.
2. Koblikov A.S. Ugolovno-processual'nye garantii e'ffektivnosti pravoohranitel'noj deyatel'no-sti // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1984. № 5.
3. Homovskii A.A. O pokazatelyah rezul'tativnosti prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov pri rassmotrenii sudami ugovolnyh del // Voprosy bor'by s prestupnost'yu. M.: YUridicheskaya literatura, 1979.

Vorobyov Sergey Dmitrievich
Prosecutor of Orel region,
Candidate of legal science,
3rd grade state counselor of Justice
Tel. (4862) 45-35-28
E-mail: oroblprok@yandex.ru

УДК 343.131

С.Т. САЗИН

О ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО УГОЛОВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДСТВЕННЫХ ОРГАНОВ СЛЕДСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья посвящена проблемам применения современного уголовного и уголовно-процессуального законодательства РФ при защите прав и свобод человека и гражданина в деятельности следственных органов Следственного управления Следственного комитета РФ по Орловской области.

Ключевые слова: защита прав и свобод человека и гражданина, уголовно-процессуальное законодательство.

Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, в отличие от устоявшегося столетиями законодательства европейских стран, еще весьма молоды и родились в период глобальных политических изменений в стране. Закон динамично меняется так же, как и меняется наша действительность¹⁵⁶. В этом процессе не может не быть пробелов и недоработок¹⁵⁷. Именно поэтому Следственный комитет РФ активно участвует в правотворческой деятельности и многие позитивные изменения достигнуты в этом направлении с момента формирования нашего ведомства¹⁵⁸.

На своем уровне, Следственное управление по Орловской области также принимает меры к оптимизации работы в сфере уголовно-процессуальной деятельности. Мы пытаемся решить возникающие проблемы путем анализа следственной и судебной практики, а также в виде открытого диалога с представителями научной сферы – учеными-юристами, теоретиками. При Следственном управлении в декабре 2009 года создан Научно-консультативный Совет – совещательный орган, целью которого является научно-практическое обеспечение решения основных задач, возложенных на следственное управление, в форме научного содействия. В него вошли представители высших учебных заведений города, в том числе Государственного университета – УНПК, органов прокуратуры, а также сотрудники Следственного управления. За истекшие полтора года проведено семь заседаний совета, на которых рассмотрены вопросы, касающиеся защиты прав граждан на досудебной стадии уголовного судопроизводства, борьбы с коррупцией, защиты прав несовершеннолетних и другие. В том числе рассматривались проблемы применения отдельных норм уголовного и уголовно-процессуального права, с которыми следственные органы сталкиваются в повседневной деятельности. Нарбатывается практика работы совместно с иными государственными органами.

Так, в октябре 2010 года проведено совместное заседание Научно-консультативного Совета Следственного управления и Общественного экспертного совета по правовым вопросам при мэре города Орла, на котором были обсуждены актуальные вопросы реформирования органов местного самоуправления, исключения из их деятельности коррупциогенных

¹⁵⁶ Ковтун Н.Н. Апелляционное, кассационное и надзорное производство в уголовном процессе: изъяны законодательных новелл // Уголовный процесс. 2011. № 3. С. 44-51.

¹⁵⁷ Черепенникова Ю.С. Пробелы в Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации и способы их восполнения. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 12.

¹⁵⁸ Дружкина Ю.А., Маковецкая М.И. Следственный комитет Российской Федерации в механизме современного Российского государства // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2010. С. 32.

факторов, что также способствовало защите прав и свобод жителей города Орла, даны соответствующие рекомендации.

Сложные моменты с применением уголовного, уголовно-процессуального законодательства, безусловно, затрагивают права и свободы граждан и возникают в следственной деятельности достаточно часто. Они касаются различных составов преступлений и многих процессуальных моментов. В данной публикации мне хотелось бы обратить внимание на наиболее актуальные из них, которые касаются преступлений, отнесенных к подследственности следственных органов Следственного комитета Российской Федерации.

Так, является актуальной, вследствие отсутствия детальной регламентации данного понятия в действующем уголовном законодательстве, проблема применения понятия *существенности* нарушения прав и законных интересов граждан и организаций, а также охраняемых законом интересов общества и государства. На практике в процессе расследования уголовных дел о преступлениях, в диспозициях которых в качестве преступного последствия указано «существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций, либо охраняемых законом интересов общества и государства», часто возникают проблемы с определением критериев оценки данного понятия, что нередко способствует стороне защиты, а иногда и потерпевшей стороне, ставить под сомнение наличие состава преступления в целом. Для описания общественно опасных последствий применительно к отдельным преступлениям, предусмотренных главой 30 УК РФ, в законе употребляются два оценочных понятия: «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» - как конструктивный признак и «тяжкие последствия» - как квалифицирующий признак. Содержание данных терминов законодателем не раскрывается, но правильная трактовка имеет важное значение для правильной квалификации совершаемых общественно опасных деяний, разграничения смежных преступлений, отграничения преступлений от административных правонарушений и дисциплинарных проступков.

Так, при расследовании в прошлом году уголовного дела в отношении бывшего заместителя мэра города, которому инкриминировалось, в частности, причинение ущерба муниципальному бюджету на сумму 1 800 000 рублей, исполняющий обязанности мэра города заявил, что муниципальное образование не считает себя потерпевшим. Мы были вынуждены инициировать вынесение этого вопроса на сессию Городского Совета народных депутатов, обосновывать значительность ущерба для бюджета города тем, что эти деньги могли быть потрачены на социальные и муниципальные нужды жителей г.Орла. Этим путем мы добились участия потерпевшего в уголовном деле и в конечном итоге защиты прав жителей города. Следственным управлением с помощью Научно-консультативного Совета выработан ряд критериев, которым руководствуются следователи, однако ввиду отсутствия универсального подхода к этому понятию проблема остается открытой.

Другой значимой проблемой, с которой столкнулись в последнее время следственные органы, стал вопрос *преюдици*. Если раньше установленная УПК РФ преюдиция была исключительно внутриведомственной, то есть распространялась только на приговоры судов, и действовала с определенными оговорками, что позволяло следственным органам обеспечивать всесторонность, полноту и объективность предварительного расследования, то после внесения Федеральным законом № 383-ФЗ от 29.12.2009 изменений в ст. 90 УПК РФ¹⁵⁹ она стала межведомственной и достаточно жесткой, обязывающей принимать без дополнительной проверки обстоятельства, установленные решениями судов в порядке гражданского, административного и арбитражного производства.

Это сразу же отразилось на практике расследования уголовных дел. Обвиняемые и подозреваемые получили возможность защищать свои права и свободы не только способами, предусмотренными уголовно-процессуальным законом, но и другими путями, несмотря на разность инструментов гражданского, арбитражного и уголовного судопроизводства. Суды

¹⁵⁹ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 4.

не всегда полномочны использовать те средства, которые находятся в арсенале следователей, и выступают арбитрами представленных доказательств, которые могут не быть полными и не всегда соответствуют действительности. Возникает вопрос – как быть следователю в условиях несоответствия объективно установленных обстоятельств при расследовании уголовного дела и наличия неотмененного решения суда по этому поводу?

Этот вопрос также был обсужден на нашем Совете, он буквально «поставил в тупик» не только нас, правоприменителей, но и теоретиков. Вследствие несовершенства данной нормы было решено обратиться в региональные органы власти для использования ими права законодательной инициативы, однако в связи с внесением в Государственную Думу в апреле 2011 года законопроекта об изменении ст. 90 УПК РФ нами направлено обращение в Следственный комитет РФ с просьбой о поддержке данного законопроекта и предложениями по его оптимизации в практическом применении. Для этого есть все основания, поскольку в практической деятельности мы уже неоднократно сталкивались с отмеченными препятствиями. Так, судом в порядке ст. 237 УПК РФ возвращено уголовное дело в отношении главы одной из районных администраций Орловской области по факту банкротства предприятия жилищно-коммунального хозяйства в связи с тем, что установлено наличие решение арбитражного суда о законности принятого решения об отчуждении имущества. Следствие было вынуждено принять указанное решение суда как преюдицию. И такие факты не единичны.

Данная проблема напрямую связана с вопросами, возникающими при расследовании уголовных дел о налоговых преступлениях. Это новая категория дел, которую мы расследуем с начала текущего года, в условиях вновь измененного уголовно-процессуального и налогового законодательства. Одна из проблем вытекает также из преюдиции и заключается в процедуре судебного обжалования налогоплательщиком, защищающим свои права и свободы, решения налогового органа. Согласно ст. 32 НК РФ налоговый орган в случае неуплаты в течение двух месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога, направленного налогоплательщику на основании решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения обязан, в случае если размер недоимки позволяет предполагать факт совершения нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, направить материалы в органы Следственного комитета РФ для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Следственные органы в свою очередь, получив данные материалы, обязаны зарегистрировать сообщение о преступлении и провести проверку. В случае, если следственные органы примут решение о возбуждении уголовного дела, а налогоплательщик, в отношении которого возбуждено уголовное дело станет обжаловать решение налогового органа о привлечении в налоговой ответственности, то расследование уголовного дела примет объективно затяжной характер ввиду невозможности принятия окончательного решения до вступления в законную силу решения суда, чем также будут в конечном счете нарушены права и свободы последних. В случае вступления решения арбитражного суда в законную силу, оно будет иметь преюдициальное значение для органов следствия, и уголовное дело подлежит прекращению по основанию, предусмотренному ст. 24 (ч.1 п. 2) УПК РФ.

Так, Следственным управлением расследовано уголовное дело по факту неуплаты налогов, основанием для привлечения к уголовной ответственности по которому явилось решение налогового органа, вступившее в законную силу. На стадии рассмотрения уголовного дела судом обвиняемый обжаловал в арбитражный суд решение налогового органа о привлечении к налоговой ответственности, и судом вынесено решение о признании его недействительным. В настоящее время судебное решение в законную силу не вступило в связи с его обжалованием. В случае вступления его в законную силу, оно будет иметь преюдициальное значение для органов следствия и суда, и уголовное дело подлежит прекращению по основанию, предусмотренному ст.24 ч.1 п.2 УПК РФ.

В качестве одного из вариантов решения этой проблемы нам видится внесение изменений в ст. 90 УПК РФ, о чем говорилось выше, а также изменения в гражданско-

процессуальное и арбитражное законодательство, ограничивающее срок обжалования налогового решения до 30 суток, с отменой решения, в случае его обжалования.

Новый порядок проведения проверок по налоговым преступлениям обнаруживает еще одну существенную проблему: *неурегулированность на федеральном уровне взаимодействия следственных, налоговых органов и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность*, при выявлении и раскрытии налоговых преступлений. Это приводит к увеличению сроков доследственных проверок и сказывается на их качестве. Так, механизм направления в следственные органы материалов налоговых проверок, в ходе которых налоговым органом выявлены правонарушения законодательства о налогах и сборах, позволяющих предполагать в действиях налогоплательщика состав преступления (статья 32 пункте 3 НК РФ), исключает проведение оперативно-розыскных мероприятий до процессуальной проверки, проводимой следственными органами в порядке ст.ст.144,145 УПК РФ.

Налоговый орган при выявлении налоговых правонарушений фиксирует только факт нарушения законодательства о налогах и сборах. В свою очередь, следователь при проведении доследственной проверки обязан установить обстоятельства, подтверждающие вину лица, совершившего преступление, установить реальную сумму полученного дохода и произведенных расходов, наличие льгот, предусмотренных НК РФ по отдельным видам налогов и правомерность использования их, а не руководствоваться формальными нарушениями норм налогового и гражданского права, т.е. полно, объективно и всесторонне принять меры, не нарушая права и свободы подозреваемых и обвиняемых. Для полного и объективного проведения доследственной проверки следственным органам необходимо обладать материалами ОРМ, в том числе и документальным исследованием деятельности проверяемого налогоплательщика, на момент регистрации поступившего сообщения о преступлении, а не получать их в рамках процессуальной проверки.

В Орловской области предпринимается ряд мер для эффективного разрешения поставленных проблем. Нами заключено соглашение с Управлением Федеральной налоговой службы по Орловской области и Управлением Министерства внутренних дел по Орловской области, издан совместный приказ о порядке работы по выявленным налоговыми органами фактам налоговых правонарушений и преступлений, предусматривающий проведение по ним оперативной проверки, создана межведомственная рабочая группа. Однако ввиду отсутствия федерального законодательного и межведомственного регулирования, не во всех случаях достигается требуемый результат.

Представляется целесообразным внести изменения в федеральное законодательство, предусмотрев осуществление оперативно-розыскных мероприятий до стадии доследственной проверки, то есть направление материалов выездных налоговых проверок, позволяющих предполагать совершение налогового преступления, до истечения двухмесячного срока исполнения требования об уплате налогов и сборов в орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, что позволит к моменту возникновения обязанности налогового органа направить материалы проверок в следственные органы, получить результаты ОРМ и в установленные законом сроки принять решение в порядке ст.145 УПК РФ.

Перечень обозначенных проблем не является исчерпывающим, просто на сегодняшний момент они наиболее актуальны для следственных органов. Наряду с отмеченными выше моментами, хотелось бы тезисно обозначить ряд нерешенных проблем в уголовно-процессуальном законодательстве, общих для всех органов предварительного расследования.

Так, следователь не наделен процессуальным правом знакомиться с материалами оперативно-розыскной деятельности, содержащихся в делах оперативного учета. Особенно необходимы эти полномочия при расследовании тяжких и особо тяжких преступлений против личности, в том числе, когда лица, совершившие преступления, не установлены. Следователь лишен возможности направлять ход расследования в зависимости от оперативных сведений, давать отдельные поручения. Эта проблема была замечена Председателем Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкиным, который предложил наделить следователя правом знакомиться с материалами оперативно-розыскной деятельности. Это необходимо не для

проверки работы оперативных служб (это право прокурора), а для того, чтобы следователь сам мог убедиться в наличии фактов, имеющих доказательственное значение, и обратить на них внимание работников уголовного розыска. До настоящего времени на законодательном уровне эта проблема еще не получила своего разрешения.

Мы в настоящее время решаем данную проблему во взаимодействии с органами прокуратуры и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, путем проведения межведомственных оперативных совещаний по делам данной категории, а также обсуждения на межведомственной рабочей группе по борьбе с бандитизмом, тяжкими и особо тяжкими умышленными преступлениями против личности, руководителем которой я являюсь. Однако охватить таким образом все уголовные дела невозможно. Считаем, что изменения в федеральное законодательство в этой части сделают более эффективной работу по нераскрытым преступлениям и позволит активнее защищать права потерпевших по уголовным делам, подведомственным Следственному комитету РФ.

Нельзя не обратить внимание на проблему *избрания меры пресечения и разумности сроков содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых*. В соответствии со ст. 94 УПК РФ у следователя есть всего 48 часов для сбора и закрепления доказательств и доказывания оснований для заключения под стражу. Этого чрезвычайно мало, поскольку необходимо как собрать характеризующие данные, так и в некоторых случаях провести оперативно-розыскные мероприятия и получить их результаты. Кроме того, в соответствии с изменениями в российском законодательстве (Постановление Правительства РФ «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений от 14.01.2011) обвиняемые и подозреваемые имеют право ходатайствовать об обязательном проведении медицинского освидетельствования на наличие заболеваний, препятствующих содержанию их под стражей.

Эта практика уже начинает складываться, что осложняет защиту прав и свобод подозреваемых и обвиняемых на первоначальном этапе следствия. Данная проблема напрямую связана с соблюдением принципа разумности сроков следствия и содержания под стражей, которая поставлена перед следственными органами решениями Европейского суда по правам человека. По истечении определенного срока следствия судами не продлеваются сроки содержания под стражей, в связи с тем, что не имеется доказательств того, что лицо скроется либо воспрепятствует установлению истины по делу. Но ведь изначально судом было признано наличие этих оснований, и что могло измениться за время содержания под стражей?

Судами активно рекомендуется использовать такую альтернативную меру пресечения, как домашний арест, однако процедура применения данной меры пресечения не регламентирована в законодательстве, не принят ряд нормативных актов. В частности, возникает неопределенность в вопросе о том, каким органом должен осуществляться контроль за лицом, в отношении которого применена эта мера пресечения, каковы пределы ограничений, наложенных на обвиняемого. В связи с этим применение домашнего ареста весьма затруднительно, а когда по уголовному делу возникает законная необходимость изолирования подозреваемого или обвиняемого, приходится избирать только заключение под стражу, что не может в полном объеме способствовать защите прав и свобод последних.

Кроме того, в условиях нашей действительности не вполне реальны требования уголовно-процессуального закона о расследовании уголовного дела в двухмесячный срок. Несовременность уголовного и уголовно-процессуального законодательства, актуальность проведения сложных судебных экспертиз, отсутствие необходимой базы учета, а если еще и лицо скрылось за пределами Российской Федерации, обуславливает расследование в непредсказуемо длительные сроки. Выход из этого мы видим в законодательном увеличении установленных сроков задержания и сроков расследования уголовного дела, приведении их в соответствие с российской действительностью. При таких обстоятельствах органы предварительного расследования будут иметь реальную возможность с учетом требований Европейского суда по правам человека осуществлять действенную защиту прав и свобод подозреваемых, обвиняемых, а также потерпевших по уголовным делам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дружкина Ю.А., Маковецкая М.И. Следственный комитет Российской Федерации в механизме современного Российского государства // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2010.
2. Ковтун Н.Н. Апелляционное, кассационное и надзорное производство в уголовном процессе: изъяны законодательных новелл // Уголовный процесс. 2011. № 3.
3. Черепеникова Ю.С. Пробелы в Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации и способы их восполнения. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2010.

Сазин Сергей Тихонович

Следственное управление Следственного комитета РФ

по Орловской области

Генерал-майор юстиции

Руководитель управления

Тел.: (4862) 72-26-56

E-mail: sledkomorel@yandex.ru

S.T. SAZIN

ABOUT PROBLEMS USE OF MODERN CRIMINAL AND CRIMINAL-PROCEDURAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AT PERSON AND CITIZEN RIGHTS AND FREEDOMS DEFENSE IN INVESTIGATING BODIES WORK OF INVESTIGATION DEPARTMENT INVESTIGATIVE COMMITTEE OF THE RUSSIAN FEDERATION OF OREL REGION

The article is devoted to problems of application of modern criminal and criminal procedure legislation of the Russian Federation for the protection of human and civil rights and freedoms in the activities of the investigative bodies of the General Directorate of the investigative Committee of the Russian Federation on the Oryol region.

Keywords: *protecting human and civil rights and freedoms, the law on criminal procedure.*

BIBLIOGRAPHY

1. Druzhkina YU.A., Makoveckaya M.I. Sledstvennyi komitet Rossiiskoj Federacii v mehanizme sovremennoego Rossiiskogo gosudarstva // Aktual'nye problemy sovremennoj yuridicheskoy nauki i praktiki. Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 2010.
2. Kovtun N.N. Apellyacionnoe, kassacionnoe i nadzornoe proizvodstvo v ugovnom processe: iz'yany zakonodatel'nyh novell // Ugolovnyi process. 2011. № 3.
3. SCherepennikova YU.S. Probely v Osobennoj chasti Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoj Federacii i spo-soby ih vospolneniya. Avtoref... kand. yurid. nauk. M., 2010.

Sazin Sergey Tihonovich

Investigative committee of the RF Orel region

The head of investigation department

Major general of justice

Tel. (4862) 72-26-56

E-mail: sledkomorel@yandex.ru

ТЕНДЕНЦИИ СОВРЕМЕННОЙ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена анализу основных тенденций уголовно-правовой политики, которые рассматриваются с точки зрения актуальных законодательных и доктринальных инициатив. В статье показана типологическая принадлежность и особенности российской уголовно-правовой политики.

Ключевые слова: уголовно-правовая политика, нормы уголовного законодательства, эффективность.

Уголовно-правовая политика – явление, динамично трансформирующееся под влиянием изменений, происходящих в российском обществе и государстве. С момента принятия Уголовного кодекса 1996 года претерпел множество модификаций, дающих ученым основания говорить о гуманизации, а в некоторых случаях о либерализации уголовно-правовой политики¹⁶⁰. В настоящее время подготовлен ряд законопроектов и законодательных инициатив, имеющих существенное значение для дальнейшего развития современного уголовного права и позволяющих оценить тенденции современной уголовной политики.

Одной из законодательных инициатив последнего времени стала инициатива признать алкогольное или наркотическое опьянение в качестве отягчающего обстоятельства при рассмотрении уголовных дел, связанных с преступлениями против жизни и здоровья, половой неприкосновенности и половой свободы личности, общественной безопасности¹⁶¹. Данные официальной статистики свидетельствуют об относительно стабильной доле преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения в общей массе совершенных преступлений: в 2005 году - почти каждое пятое (18,4%), в 2006 - каждое шестое (16,8%), в 2007 - почти каждое седьмое (14,8%), в 2008 - почти каждое седьмое (13,5%), в 2009 - почти каждое восьмое (13,0%), в 2010 - почти каждое шестое (16,6%). В сложившейся ситуации необходимость реагирования государства очевидна. Внесение поправок в ст. 63 УК РФ призвано стать дополнительной мерой профилактики преступлений. Однако, на наш взгляд, значимого профилактического эффекта вновь принятая поправка не окажет. В данном случае речь может идти о дальнейшем изменении нейтрального отношения законодателя к лицам, совершившим преступления в состоянии опьянения в сторону признания их повышенной общественной опасности для личности, общества, государства.

В октябре 2010 года при обсуждении поправок в УК РФ Президент РФ Д.А. Медведев заявил: «Уголовное законодательство в нашей стране должно быть, с одной стороны, современным, с другой - эффективным, при этом отражать и защищать интересы государства, общества и отдельного гражданина. Уголовное наказание же должно быть адекватным тяжести совершенного преступления, это один из важных факторов на пути развития правового государства»¹⁶². Поправки, подготовленные министром, предусматривали следующие изменения Уголовного кодекса: санкции 11 составов преступлений дополнены альтернативными наказаниями (штрафом в качестве основного наказания), в 118 - нижний предел наказаний в виде исправительных работ и ареста вообще исключен. В 12 статьях появились исправительные работы. Расширение альтернативных санкций в ряде случаев следует признать положительной тенденцией российского уголовного законодательства. Такой подход позволит в значительной степени усилить индивидуализацию уголовной ответственности различных катего-

¹⁶⁰ Трикоз Е.Н. Десять лет Уголовному кодексу Российской Федерации: достижения и недостатки // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 138-145. Комиссаров В. С., Мясников О.А. Пять лет Уголовному кодексу Российской Федерации: Итоги и перспективы // Правоведение. 2002. № 4 (243). С. 223-231. Кузнецова Н.Ф. О Первом Всероссийском Конгрессе по уголовному праву // Российская юстиция. 2006.

¹⁶¹ Орлов П. Депутаты предлагают считать наркотическое и алкогольное опьянение отягчающим обстоятельством // URL: <http://www.rg.ru/2010/08/17/mera-site-a№o№s.html>.

¹⁶² Цит. по: Куликов В. Меньше сажать // Российская газета. 2010. 28 октября.

рий преступников, повысит эффективность мер уголовно-правового воздействия и соблюдения в большей степени принципы уголовного законодательства.

Новая волна либерализации уголовной политики связана с принятием Федерального закона от 7 марта 2011 года №26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации». Так, существенно расширены полномочия суда при решении вопросов об отмене условного осуждения (Ст. 74 УК РФ) и условно-досрочного освобождения (Ст. 79 УК РФ). В ряде случаев расширен список альтернативных видов наказания за некоторые виды преступлений (например, ст. 107-109 УК РФ). Негативным изменением является исключение из санкций отдельных норм нижней границы сроков лишения свободы (например, ч.4 ст.111, ч. 2 ст. 128, ч.3 ст.158, ч.3,4 ст. 159 и др.). Указанные поправки имеют как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, они способны позитивно влиять на правоприменительную практику. Суды смогут применять дифференцированный подход при назначении наказания. Однако данные изменения способны повлечь злоупотребления при вынесении приговора за конкретные преступления, стать коррупциогенным фактором в деятельности российских судов. При этом следует учитывать нормы Общей части УК РФ, позволяющие судам при наличии исключительных обстоятельств, связанных с целями и мотивами преступления, ролью виновного, его поведением во время или после совершения преступления, и других обстоятельств, существенно уменьшающих степень общественной опасности преступления, а равно при активном содействии участника группового преступления раскрытию этого преступления назначать наказание ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ, более мягкий вид наказания, чем предусмотрен этой статьей, или не применить дополнительный вид наказания, предусмотренный в качестве обязательного. По нашему мнению, избирательный подход к лицам, совершившим преступление, отраженный в ст. 64 УК РФ, в большей степени соответствует задачам уголовного права. На наш взгляд, решения законодателя не всегда соответствуют криминологическим реалиям, поскольку гуманизация уголовной политики возможна только в условиях снижения уровня преступности.

Третий этап либерализации уголовного законодательства связан со следующими изменениями. Лицо, впервые совершившее нетяжкое преступление без отягчающих обстоятельств, нельзя будет приговорить к лишению свободы (такое положение добавляется в ст. 56 УК). Понятие нетяжкого преступления расширяется: это деяния, за которые лишают свободы на срок до трех лет, а не до двух, как прежде. У судьи появляется право понизить категорию преступления на менее тяжкую – на один уровень: например, особо тяжкие (от 10 лет) перевести в разряд тяжких (до 10 лет).¹⁶³

Основным правилом, на котором должна основываться уголовно-правовая политика, является научное и криминологическое обоснование предпринимаемых ее субъектами действий. По выражению И.А. Беляева, «все сходятся на том, что всякое изменение законодательства должно служить делу улучшения уголовно-правовой борьбы с преступностью, а для этого оно должно более точно, чем действовавшее до него законодательство, отражать реальные процессы, происходящие в жизни»¹⁶⁴. Бесспорно, что задачи и содержание уголовной политики (в том числе уголовно-правовой политики) претерпевают существенные изменения, исходя из конкретных исторических условий и потребностей общественного развития. Показателями необходимости их корректировки являются происходящие в жизни страны политические и социально-экономические изменения, на это указывают долговременные неблагоприятные тенденции изменения состояния, динамики преступности, результаты борьбы с преступностью и другие данные, указывающие на нравственное и социальное неблагополучие в обществе¹⁶⁵.

¹⁶³ В Кремле сегодня пройдет первая дискуссия по третьему пакету либеральных поправок в УК Право.RU. Режим доступа: <http://www.pravo.ru/news/view/50328/>

¹⁶⁴ Беляев Н. А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. М., 2008. С. 103.

¹⁶⁵ Стахов Я.Г. Понятие, содержание и современные направления реализации уголовной политики Российской Федерации // Российский следователь. 2004. № 7. С. 28. Он же. Обоснование решений, принимаемых субъекта-

Многие ученые, основываясь на анализе практики применения Уголовного кодекса России, дают в целом положительную оценку этого нормативного правового акта. Вместе с тем справедливой критике подвергаются как отдельные шаги законодателя в сфере уголовного права, так и общий курс государства, который получил в научной литературе название «либерализация уголовной политики»¹⁶⁶. Реформирование уголовного и уголовно-процессуального законодательства в сторону смягчения, наблюдающееся особенно в последние годы, а также повсеместная либерализация правоприменительной практики без дифференцированного подхода к различным категориям преступлений и преступников, по мнению целого ряда ученых, не соответствуют криминологическим реалиям. Изменения в законодательстве криминального цикла недостаточно научно обоснованы¹⁶⁷.

Отдельные ученые признают изменение, законодательства своевременным, считая оправданной задачу существенной корректировки карательной политики в сторону ее смягчения¹⁶⁸. При этом немаловажным доводом считается несостоятельность уголовно-исполнительной системы в решении задач исправления осужденных¹⁶⁹. Этим авторам справедливо оппонирует В. Петропавловский: «Гуманизацию уголовного наказания нельзя декларировать: она не может быть не чем иным, как только частью (и следствием) общественного прогресса. Снижение преступности делает возможным и смягчение наказания. В противном случае это будет еще одна левацкая попытка, которыми богата отечественная история, поставить телегу впереди лошади и выдать желаемое за действительное. (...) На сегодняшний день проблемой номер один является не гуманизация наказания, а нормализация условий содержания заключенных»¹⁷⁰.

В связи со сказанным актуальна дискуссия о научной обоснованности санкций. По образному выражению Э.Ф. Побегайло: «Ахиллесова пята Уголовного кодекса России – это проблема санкций; вопрос о санкциях норм Особенной части проработан в нем откровенно слабо. Система санкций в УК РФ нередко противоречит интересам охраны личности и общественной безопасности. Недопустимо, например, за умышленное преступление против личности предусматривать наказание в виде штрафа (например, за умышленное причинение легкого вреда здоровью, побои, заражение венерической болезнью, понуждение к действиям сексуального характера, развратные действия – статьи 115, 116, 121, 133, 135 УК РФ). В общественном сознании подобные санкции однозначно ассоциируются с возможностью «откупиться» за содеянное»¹⁷¹.

Еще одним доводом в пользу гуманизации уголовно-правовой политики служит зарубежный опыт. Сторонники смягчения уголовно-правовых норм указывают на международные акты и связанные с ними обязательства Российской Федерации¹⁷². Однако стоит пом-

ми уголовной политики (методологические вопросы) // Российский следователь. 2005. № 7. С. 18. Архипцев Н.И. Уголовно-правовое законодательство: проблемы и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 56. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России в цифрах // Юридический консультант. 2007. № 4. С. 6.

¹⁶⁶ Номоконов В.А. Тенденции современной российской уголовной политики // Следователь 2006. № 9. С. 2-3.

¹⁶⁷ Побегайло Э. О криминологической обоснованности изменений в Уголовный кодекс РФ // Российское уголовное право. - СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005. С. 54-63. Козлов А.Е. Уголовная политика на современном этапе // Уголовно-правовая защита конституционных прав человека (к 15-летию Конституции России). Сборник материалов международной научно-практической конференции 26-27 мая 2009 г. СПб., 2009. С. 247.

¹⁶⁸ Кашепов В.П. О проблемах гуманизации уголовного законодательства при его обновлении // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 15-23. Он же. О влиянии динамизма уголовной политики на структуру уголовного законодательства // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 31-41. Он же. О динамике развития уголовного законодательства России // Российская юстиция. 2006. № 6. С. 11-14.

¹⁶⁹ Богуш Г.И. О тупиках российской уголовной политики // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 2. С. 114-118.

¹⁷⁰ Петропавловский В. Нужна не гуманизация наказания, а нормализация условий содержания заключенных // Российская юстиция. 2002. № 10. С. 44.

¹⁷¹ Побегайло Э.Ф. Кризис современной российской уголовной политики // Уголовное право. 2004. № 4. С. 114.

¹⁷² Кашепов В.П. О влиянии динамизма уголовной политики на структуру и форму уголовного законодательства // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 31-41. Зубарев С.М. Новое в уголовном и уголовно-

нить, что отечественная правовая культура и русский менталитет кардинально отличаются от «западного». Если рассматривать гуманизм как организованное, так или иначе институализированное, моральное, мировоззренческое и научно-просветительское движение, то его правовой статус от страны к стране существенно меняется¹⁷³. Заимствование зарубежных методов уголовно-правового регулирования положительного результата не даст, а лишь усугубит и без того непростую ситуацию. Уголовная политика, будучи органично связанной с культурой, должна в максимальной степени учитывать ее неоднородный характер, культурные особенности, существующие на соответствующей территории¹⁷⁴. Именно в этом видится нам залог эффективности уголовно-правовой политики, потенциал которой во многом зависит от дифференцированного подхода к преступным деяниям.

Так называемая «гуманизация» уголовно-правовой политики государства происходит на общем неблагоприятном для противодействия преступности фоне¹⁷⁵. Как справедливо отмечает профессор Э.Ф. Побегайло, «тенденции современной российской преступности (...) настолько неблагоприятны, что вполне правомерно можно и нужно говорить о том, что преступность создает угрозу национальной безопасности и что сама Россия постепенно превращается в криминальное государство»¹⁷⁶. Неспособность института уголовного наказания решить стоящие перед уголовным законом задачи и достичь его целей оценивается учеными как «кризис уголовного наказания»¹⁷⁷.

Сказанное выше позволяет сделать вывод, что современная российская уголовно-правовая политика, как и уголовная политика в целом, относится к рефлексивному типу. Рефлексивный тип складывается путем спонтанного реагирования на криминогенную ситуацию. Цели уголовно-правовой борьбы, их последовательность (очередность) определяются стихийно, под давлением сложившихся обстоятельств. Другая особенность рефлексивного подхода заключается в его ориентации на «доступность» объектов уголовно-правового воздействия. В противоположность этому нормативный тип формирования уголовно-правовой политики характеризуется рациональностью, обоснованностью, продуманностью. Его отличает знание реальной обстановки¹⁷⁸. Для целей осуществления эффективной уголовной политики крайне важно в сложившейся ситуации подходить к вопросам борьбы с преступностью, основываясь на криминологическом анализе состояния и тенденций преступности. В России необходима реалистическая, научно обоснованная концепция противодействия преступности.

В заключение, в юридической литературе не раз указывалось на несовершенство уголовного закона, наличие в нем «белых пятен». Нестабильность, изменчивость УК свидетельствует как об изменениях в российском обществе, так и о необходимости существенного пересмотра уголовного законодательства. Многочисленные трансформации норм Уголовного кодекса не всегда согласованы между собой, научно обоснованы и эффективны на практике. В связи с этим по-прежнему актуален вопрос о разработке нового Уголовного закона, в котором будут устранены недостатки действующего Кодекса.

исполнительном законодательстве: некоторые аспекты гуманизации карательной политики // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 26-40.

¹⁷³ Кудишина А.А. Политико-правовые аспекты современного гуманизма // Государство и право. 2007. № 1. С. 25.

¹⁷⁴ Бибик О.Н. Уголовная политика через призму культуры // Журнал российского права. 2007. № 10. С. 34.

¹⁷⁵ Лунеев В.В. Тенденции современной преступности и борьбы с ней в России // Государство и право. 2004. № 1. С. 5-18.

¹⁷⁶ Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2010. С. 15.

¹⁷⁷ Дикаев С.У. Кризис лишения свободы в контексте проблемы социальной адаптации лиц, отбывших и отбывающих наказание в виде лишения свободы // Уголовно-правовая защита конституционных прав человека (к 15-летию Конституции России). Сборник материалов международной научно-практической конференции 26-27 мая 2009 г. СПб., 2009. С. 40-46.

¹⁷⁸ Клейменов М.П., Пронников А.В. Понятие и цели уголовно-правовой политики // Российская юстиция. 2006. № 12. С. 59.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Архипцев Н.И. Уголовно-правовое законотворчество: проблемы и перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2004. № 2.
2. Богуш Г.И. О тупиках российской уголовной политики // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 2.
3. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России в цифрах // Юридический консультант. 2007. № 4.
4. Дикаев С.У. Кризис лишения свободы в контексте проблемы социальной адаптации лиц, отбывших и отбывающих наказание в виде лишения свободы // Уголовно-правовая защита конституционных прав человека (к 15-летию Конституции России). Сборник материалов международной научно-практической конференции 26-27 мая 2009 г. СПб., 2009.
5. Зубарев С.М. Новое в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве: некоторые аспекты гуманизации карательной политики // Журнал российского права. 2004. № 4.
6. Кашепов В.П. О влиянии динамизма уголовной политики на структуру и форму уголовного законодательства // Журнал российского права. 2007. № 7.
7. Кашепов В.П. О проблемах гуманизации уголовного законодательства при его обновлении // Журнал российского права. 2003. № 6.
8. Клейменов М.П., Пронников А.В. Понятие и цели уголовно-правовой политики // Российская юстиция. 2006. № 12.
9. Комиссаров В. С., Мясников О.А. Пять лет Уголовному кодексу Российской Федерации: Итоги и перспективы // Правоведение. 2002. № 4 (243).
10. Кудишина А.А. Политико-правовые аспекты современного гуманизма // Государство и право. 2007. № 1.
11. Кузнецова Н.Ф. О Первом Всероссийском Конгрессе по уголовному праву // Российская юстиция. 2006.
12. Лунеев В.В. Тенденции современной преступности и борьбы с ней в России // Государство и право. 2004. № 1.
13. Номоконов В.А. Тенденции современной российской уголовной политики // Следователь. 2006. № 9.
14. Орлов П. Депутаты предлагают считать наркотическое и алкогольное опьянение отягчающим обстоятельством / Сайт «Российская газета», URL: <http://www.rg.ru/2010/08/17/mera-site-anons.html> .
15. Петропавловский В. Нужна не гуманизация наказания, а нормализация условий содержания заключенных // Российская юстиция. 2002. № 10.
16. Побегайло Э. О криминологической обоснованности изменений в Уголовный кодекс РФ // Российское уголовное право. СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005.
17. Стахов Я.Г. Понятие, содержание и современные направления реализации уголовной политики Российской Федерации // Российский следователь. 2004. № 7.
18. Трикоз Е.Н. Десять лет Уголовному кодексу Российской Федерации: достижения и недостатки // Журнал российского права. 2006. № 4.

Гревцева Ангелина Юрьевна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Кандидат юридических наук

Старший преподаватель кафедры «Уголовное право и процесс»

юридического института

Тел.: (4862) 41-98-45

E-mail: pravo-ugolovnoe@yandex.ru

A.YU. GREVZEVA

TENDENCIES OF MODERN CRIMINAL POLICY

The article is devoted to the analysis of the main trends in penal policy, which are discussed in terms of the relevant legislative and doctrinal initiatives. This article shows the types of taxbases and especially Russian criminal-legal policy.

Keywords: criminal law, criminal law policy, efficiency.

BIBLIOGRAPHY

1. Arhipcev N.I. Ugolovno-pravovoe zakonotvorchestvo: problemy i perspektivy sovershenstvovaniya // ZHurnal rossiiskogo prava. 2004. № 2.
2. Bogush G.I. O tupikah rossiiskoj ugolovnoj politiki // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo. 2006. № 2.
3. Gavrilov B.YA. Sovremennaya ugolovnaya politika Rossii v cifrah // YUridicheskii konsul'tant. – 2007. № 4.
4. Dikaev S.U. Krizis lisheniya svobody v kontekste problemy social'noj adaptacii lic, otbyvshih i otbyvayushchih nakazanie v vide lisheniya svobody // Ugolovno-pravovaya zashchita konstitucionnyh prav cheloveka (k 15-letiyu Konstitucii Rossii). Sbornik materialov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii 26-27 maya 2009 g.: BIE'PP-BIIYAMS. SPb., 2009.
5. Zubarev S.M. Novoe v ugolovnom i ugolovno-ispolnitel'nom zakonodatel'stve: nekotorye aspekty gumanizacii karatel'noj politiki // ZHurnal rossiiskogo prava. 2004. № 4.
6. Kashepov V.P. O vliyaniy dinamizma ugolovnoj politiki na strukturu i formu ugolovnogo zakonodatel'stva // ZHurnal rossiiskogo prava. 2007. № 7.
7. Kashepov V.P. O problemah gumanizacii ugolovnogo zakonodatel'stva pri ego obnovlenii // ZHurnal rossiiskogo prava 2003. № 6.
8. Klejmenov M.P., Pronnikov A.V. Ponyatie i celi ugolovno-pravovoj politiki // Rossiiskaya yusti-ciya. 2006. № 12.
9. Komissarov V. S., Myasnikov O.A. Pyat' let Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoj Federacii: Itogi i perspektivy // Pravovedenie. 2002. № 4 (243).
10. Kudishina A.A. Politiko-pravovye aspekty sovremennogo gumanizma // Gosudarstvo i pravo. 2007. №1.
11. Kuznecova N.F. O Pervom Vserossiiskom Kongresse po ugolovnomu pravu // Rossiiskaya yusticiya. 2006.
12. Luneev V.V. Tendencii sovremennoj prestupnosti i bor'by s nej v Rossii // Gosudarstvo i pravo. 2004. № 1.
13. Nomokonov V.A. Tendencii sovremennoj rossiiskoj ugolovnoj politiki // Sledovatel'. 2006. №9.
14. Orlov P. Deputaty predlagayut schitat' narkoticheskoe i alkohol'noe op'yanenie otyagchayushchim obstoyatel'stvom / Sajt «Rossiiskaya gazeta», URL: <http://www.rg.ru/2010/08/17/mera-site-anons.html> .
15. Petropavlovskii V. Nuzhna ne gumanizaciya nakazaniya, a normalizaciya uslovii sodержaniya zaklyuchennyh // Rossiiskaya yusticiya. 2002. №10.
16. Pobegajlo E'. O kriminologicheskoy obosnovannosti izmenenii v Ugolovnyi kodeks RF // Rossii-skoe ugolovnoe pravo. SPb.: Izdatel'skii dom Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta, 2005.
17. Stahov YA.G. Ponyatie, sodержanie i sovremennye napravleniya realizacii ugolovnoj politiki Ros-siiskoj Federacii // Rossiiskii sledovatel'. 2004. № 7.
18. Trikoz E.N. Desyat' let Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoj Federacii: dostizheniya i nedostatki // ZHurnal rossiiskogo prava. 2006. № 4.

Grevzeva Angelina Yurievna

State University ESPC

Senior teacher of department «Criminal law and process»

Law institute

Tel.: (4862) 41-98-45

E-mail: pravo-ugolovnoe@yandex.ru

С.М. ТЕСЛОВ

ПРЕДЕЛЫ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА. ВОПРОСЫ ИЗМЕНЕНИЯ ОБВИНЕНИЯ В СУДЕ

Статья посвящена исследованию проблемы изменения обвинения на стадии судебного разбирательства уголовного дела. В статье анализируются проблемы в определении пределов судебного разбирательства, в особенности по уголовным делам, рассматриваемым по существу.

Ключевые слова: уголовно-процессуальное законодательство, обвинение, судебное разбирательство, полномочия прокурора.

При достаточной теоретической проработке данной проблематики на практике постоянно возникают трудности в определении пределов судебного разбирательства, причем не только по уголовным делам, рассматриваемым по существу, но и по материалам, рассматриваемым в порядке ст. 125 УПК РФ¹⁷⁹.

Статья 252 УПК РФ определяет, что судебное разбирательство проводится только в отношении обвиняемого и лишь по предъявленному ему обвинению. При этом изменение обвинения в судебном разбирательстве допускается, если этим не ухудшается положение подсудимого и не нарушается его право на защиту. Однако данные правила относятся к рассмотрению уголовных дел, поступивших с обвинительным заключением (актом).

Пределы же судебного разбирательства при рассмотрении жалоб участников уголовного судопроизводства на действия (бездействия) должностных лиц органов предварительного расследования и прокурора фактически не урегулированы в законодательстве. Это приводит к нарушениям судами пределов судебного разбирательства жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ. Так, Заводским районным судом г. Орла была рассмотрена жалоба подозреваемой на постановление о возбуждении в отношении нее уголовного дела по ст. 171 УК РФ за незаконное предпринимательство, а именно за безлицензионную торговлю газом, а также его хранение и транспортировку. Суд при проверке законности вышеуказанного решения, признавая его необоснованным, дал оценку не только соблюдению порядка вынесения данного решения, факту обладания должностное лицом, принявшим соответствующее решение, необходимыми полномочиями, наличию поводов и оснований к возбуждению уголовного дела, обстоятельств, исключающих производство по делу, но и фактически всем элементам состава преступления, придя к выводу о том, что у подозреваемой отсутствовал умысел на осуществление незаконной предпринимательской деятельности, что недопустимо.

Определением судебной коллегии по уголовным делам Орловского областного суда по кассационному представлению прокурора постановление районного суда отменено с направлением материала для нового судебного разбирательства. В данном случае районный суд не учел положения о том, что судья не вправе давать правовую оценку действиям подозреваемого, а также собранным материалам относительно их полноты и содержания сведений, имеющих значение для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, поскольку эти вопросы подлежат разрешению в ходе предварительного расследования и судебного разбирательства уголовного дела (п. 16. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ»)¹⁸⁰. В связи с тем, что в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 (в ред.

¹⁷⁹ Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 19 декабря 2001 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921. 2010. № 31. Ст. 4193.

¹⁸⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 18 февраля.

от 23.12.2010) «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ» четко разрешен данный вопрос, представляется необходимым закрепить в УПК РФ общую норму для пределов судебного разбирательства жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ.

Представляется актуальным также ряд проблем правоприменительной практики при изменении обвинения. Согласно общему правилу суд вправе изменить обвинение и квалифицировать действия подсудимого по другой статье уголовного закона, по которой подсудимому не было предъявлено обвинение, лишь при условиях:

- если действия подсудимого, квалифицируемые по новой статье закона, вменялись ему в вину и не были исключены судьей из обвинительного заключения по результатам предварительного слушания;
- не содержат признаков более тяжкого преступления;
- существенно не отличаются по фактическим обстоятельствам от обвинения, по которому дело принято к производству суда, а изменение обвинения не ухудшает положения подсудимого и не нарушает его права на защиту.

На практике в стандартных ситуациях каких-либо проблем при изменении обвинения не возникает. Однако этот вопрос тесно связан с проблемой возвращения уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ для перепредъявления обвинения. До настоящего времени судами не сформирована однозначная практика возвращения уголовных дел для вменения, в частности, дополнительных квалифицирующих признаков, которые установлены в ходе первоначального расследования, однако не вменены лицу по ошибке следствия. Часть судов возвращает такие дела для вменения «упущенных» квалифицирующих признаков или других обстоятельств, часть квалифицируют действия без вменения установленных квалифицирующих признаков.

Так, 12 августа 2010 г. прокурору Верховского района Орловской области судом было обоснованно возвращено уголовное дело в отношении Ж., обвиняемого по ч. 2 ст. 213 УК РФ, п.п. «г», «д» ч. 2 ст. 112 УК РФ, ч. 2 ст. 167 УК РФ, ч. 2 ст. 213 УК РФ и Н., обвиняемого по ч. 2 ст. 213 УК РФ, п. «а» ч. 2 ст. 115 УК РФ, п.п. «г», «д» ч. 2 ст. 112 УК РФ, ч. 2 ст. 167 УК РФ, ч. 2 ст. 213 УК РФ. Возвращая уголовное дело прокурору, суд указал, что из описательной части обвинительного заключения и описательных частей постановлений о привлечении в качестве обвиняемых усматривается, что обвиняемые Ж. и Н., совершая хулиганские действия в отношении Ч., К. и К., использовали деревянные палки (черенки от лопат), которыми избивали потерпевших. Установив данные обстоятельства, следователь в постановлениях о привлечении в качестве обвиняемых и обвинительном заключении указал, что преступления ими совершены с применением предметов, используемых в качестве оружия.

Однако при юридической оценке действий обвиняемых по данным эпизодам преступной деятельности органом предварительного следствия данный квалифицирующий признак не был отражен ни в постановлениях о привлечении в качестве обвиняемых, ни в обвинительном заключении, что является существенным нарушением норм уголовно-процессуального законодательства, которые не могут быть устранены в судебном заседании и которые исключают возможность постановления приговора или иного решения, отвечающего требованиям законности и справедливости, на основе представленного органом предварительного следствия обвинительного заключения. Данное постановление суда было обжаловано стороной защиты в кассационном порядке по тем основаниям, что возврат уголовного дела повлечет ухудшение положения подсудимых.

Определением судебной коллегии по уголовным делам Орловского областного суда от 05.10.2010 кассационная жалоба защитника удовлетворена, постановление суда отменено, так как устранение указанных судом обстоятельств повлечет за собой совершение существенных и иных процессуальных действий, что противоречит ч. 4 ст. 237 УПК РФ, и ухудшит положение обвиняемых Ж. и Н. Невзирая на необоснованность позиции вышестоящего суда, данные обстоятельства повлекли вынужденный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства в связи с отсутствием в квалификации содеянного виновных лиц обязательного признака объективной стороны хулиганства. При этом

вышестоящие судебные инстанции не дают конкретного ответа на данный вопрос. Конституционный Суд РФ однозначно высказался лишь по вопросу ухудшения положения подсудимого в случае если после направления дела в суд по менее тяжкой статье наступили последствия требующие квалификации по более тяжкой статье (в частности, потерпевший по ст. 111 УК РФ умер от причиненных телесных повреждений, в связи с чем действия подсудимого должны квалифицироваться по ст. 111 ч. 4 УК РФ)¹⁸¹.

Меняется практика переквалификации преступлений при изменении способа совершения преступления, в частности, взятки на мошенничество. Если ранее практика шла по пути однозначной переквалификации таких действий в ходе судебного разбирательства, то сейчас имеется подход о необходимости возвращения уголовного дела прокурору для перепредъявления обвинения. С целью процессуальной экономии выходом на практике из таких ситуаций является изменение обвинения прокурором в суде, но только в случае согласия на это подсудимого. Из вышесказанного следует, что данные проблемы вызваны определенным несовершенством уголовно-процессуального законодательства, которое требует корректировки с учетом меняющейся судебной практики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 19 декабря 2001 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921. 2010. № 31. Ст. 4193.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 18 февраля.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2002 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, статьи 41 Уголовного кодекса РСФСР и статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3160.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан» // СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2194.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2006 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соот-

¹⁸¹ Подробнее – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2002 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, статьи 41 Уголовного кодекса РСФСР и статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3160. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан» // СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2194. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2006 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К. Айжанова, Ю.Н. Александрова и других» // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2058. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Курганского областного суда» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2686.

ветствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К. Айжанова, Ю.Н. Александрова и других» // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2058.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Курганского областного суда» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2686.

Теслов Сергей Михайлович

Прокуратура Орловской области

И.о. начальника отдела по обеспечению

участия прокуроров в рассмотрении

уголовных дел судами прокуратуры Орловской области

Младший советник юстиции

Тел.: (4862) 45-35-28

E-mail: oroloblprok@yandex.ru

S.M. TESLOV

**LIMITS OF LEGAL PROCEEDING.
QUESTIONS OF PROSECUTION CHANGE IN THE COURT**

The article is devoted to the study of changes in the charges at the trial stage of criminal proceedings. This article analyzes the problem in defining the limits of judicial proceedings, particularly in criminal cases on the merits.

Keywords: *criminal procedure legislation, prosecution, trial, the Prosecutor's powers*

BIBLIOGRAPHY

1. Uголовно-процессуальный кодекс РФ от 19 декабря 2001 г. с послед. изм. // SZ RF. 2001. № 52 (CH. 1). Ст. 4921. 2010. № 31. Ст. 4193.

2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 18 февраля.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2002 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, ст. 41 Уголовного кодекса РСФСР и ст. 36 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан» // SZ RF. 2002. № 31. Ст. 3160.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности ст. 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содествие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан» // SZ RF. 2005. № 22. Ст. 2194.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2006 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй ст. 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соот-ветствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К. Айжанова, Ю.Н. Александрова и других» // SZ RF. 2006. № 18. Ст. 2058.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Курганского областного суда» // SZ RF. 2007. № 22. Ст. 2686.

Teslov Sergey Mihailovich

Acting head of department of prosecutor involvement

in criminal cases hearing by courts of public

prosecutor's office in Orel region

Junior counselor of justice

Tel. (4862) 45-35-28

E-mail: oroloblprok@yandex.ru

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.451.41

А.И. ДИХТЯР

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ЛИЦ НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются ограничения прав иностранных лиц, российских компаний с иностранным участием на земельные участки в РФ.

Ключевые слова: *земельный участок, иностранные лица, бипатриды, собственность, аренда, приграничные территории.*

Одной из важных отраслей, принципиально влияющих на определение правового положения иностранных лиц на территории любой страны, в том числе и в России, является регулирование имущественных прав, в частности, права собственности, в том числе на землю.

Согласно п. 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Употребляя термин «каждый», законодатель подразумевает не только граждан Российской Федерации, но и иных лиц, в том числе иностранных. Порядок и способы приобретения иностранными лицами права собственности и иных прав на землю рассматриваются в зависимости от категории иностранного субъекта и, соответственно, предполагаемых целей использования участка.

Во-первых, земельный участок может быть приобретен для личных нужд, не связанных с извлечением прибыли, а также для осуществления предпринимательской деятельности на территории России иностранным физическим лицом - гражданином иностранного государства или лицом без гражданства. Для обеих категорий в отношении их прав на земельные участки российским законодательством установлены равнозначные ограничения. *Во-вторых*, возможность иностранных юридических лиц приобретать земельные участки на правах собственности и иных правах для осуществления на территории Российской Федерации видов деятельности, предусмотренных учредительными документами таких организаций. В данном случае земля выступает как значимый фактор привлечения иностранных инвестиций. *В-третьих*, участие иностранного государства в качестве субъекта гражданско-правовых отношений, объектом которых является определенный земельный участок. В данном случае возникает вопрос об особом статусе государства в рамках международного частного права как участника соответствующих правоотношений, а также самого земельного участка.¹⁸²

Анализируя нормы Главы V «Возникновение прав на землю» ЗК РФ можно выделить следующие административно-правовые и гражданско-правовые основания возникновения субъективных прав иностранных лиц на земельные участки. К административно-правовым основаниям относятся акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей, а также судебные решения, установившие гражданские права и обязанности конкретных лиц на земельный участок, а к гражданско-правовым – договоры и иные сделки с земельными участками (в том числе с участием иностранных лиц), предусмотренные законом, а также договоры и иные сделки, хотя и не предусмотренные законом, но не противоречащие ему; события, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий (например, в результате правопреемства - при наследовании по закону или завещанию, реорганизации юридического лица и переходе его прав к право-

¹⁸² Маленко В.С. Земельные отношения с иностранным элементом // Право и политика. 2007. № 6.

преемникам и т.д.), приобретательная давность, а также иные действия физических и юридических лиц.¹⁸³

Несмотря на многообразие возможностей иностранных лиц приобретать права на земельные участки, сделки и административные акты органов местного самоуправления и исполнительных органов государственной власти являются наиболее распространенными основаниями приобретения права частной собственности иностранных лиц на земельный участок. Применительно к земельным участкам из перечня первоначальных способов возникновения права собственности, содержащихся в Главе 14 «Приобретение права собственности» ГК РФ, уместно остановиться на таком способе как *приобретательная давность* (Ст.234). В силу п.1 ст.234 ГК РФ лицо – гражданин или юридическое лицо, - не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение 15 лет либо иным имуществом в течение 5 лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность). Содержание признаков давностного владения раскрывается судебными толкованиями, содержащимися в п.15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010г. № 10/22 « О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

По смыслу статей 225 и 234 ГК РФ право собственности в силу приобретательной давности может быть приобретено как на бесхозяйное имущество, так и на имущество, принадлежащее на праве собственности другому лицу. Полагаем, что нормы о приобретательной давности не подлежат применению в случаях, когда владение имуществом лицо осуществляло на основании договорных обязательств и не вернуло его по окончании срока договора. Данная позиция находит подтверждение и в судебной практике (П.15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010г. № 10/22).

Вопрос принципиальной возможности применения норм о приобретательной давности к земельным участкам является дискуссионным в науке гражданского и земельного права. Одни авторы считают, что применение института приобретательной давности к земельной недвижимости возможно лишь в ограниченных, особо указанных в законе, случаях, например к землям, собственник которых неизвестен. Но означенный институт неприменим к случаям неразрешенного использования государственных и муниципальных земель¹⁸⁴. Своеобразно толкует приобретательную давность в отношении земельных участков Б.В. Ерофеев: «Пользование непрерывно более 15 лет земельным участком без оформления своих юридических прав дает гражданам и юридическим лицам преимущественное право на приобретение земельного участка, если он продается (передается безвозмездно) для того же назначения»¹⁸⁵. Другие же полагают, что приобретение земли в силу приобретательной давности невозможно, поскольку в Российской Федерации не существует бесхозяйной земли.¹⁸⁶ По мнению О.И. Крассова, приобретательная давность является первоначальным основанием возникновения прав на земельные участки, но ее применение имеет свои особенности - она может применяться только в отношении тех земельных участков, которые находятся в частной собственности¹⁸⁷. Н.А. Сыродоев не исключает возможности перехода прав на земельные участки в силу приобретательной давности¹⁸⁸. Допускает такую возможность и В.П. Драчук, отмечая, что «приобретательная давность является преимуществом садоводов и других

¹⁸³ Земельные участки: основания и порядок приобретения / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2006.

¹⁸⁴ Чубуков Г.В., Погребной А.А. Земельная недвижимость: сделки, правовое регулирование: М., 1997. С. 84.

¹⁸⁵ Ерофеев Б.В. Земельное право / Под ред. Г.В. Чубукова. М., 1998. С. 196.

¹⁸⁶ Козырь О.М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России: Проблемы. Теория. Практика / Под ред. А.Л. Маковского. М.: Исследовательский центр частного права, 2010. С. 285.

¹⁸⁷ Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000. С. 63, 64.

¹⁸⁸ Проблемы экологического, земельного права и законодательства (обзор выступлений участников научно-практической конференции) // Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 2000. № 2. С. 107.

владельцев земли перед иными собственниками в том смысле, что они длительное время, годами пользовались данным земельным участком без оформления прав на него»¹⁸⁹

По мнению О.К.Голиченкова и О.М. Козырь, приобретательная давность «не может служить основанием возникновения прав на земельный участок, т.е. гражданин или юридическое лицо, не являющиеся собственником земельного участка, хотя и владеющие им как своим собственным недвижимым имуществом добросовестно, открыто и непрерывно, не приобретают права собственности на этот земельный участок, независимо от сроков владения»¹⁹⁰

В соответствии п.1 статьи 16 ЗК РФ земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, являются государственной собственностью, а следовательно, не могут быть признаны бесхозными и приобретены в собственность в силу приобретательной давности. Это относится и к иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам, российским компаниям с иностранными инвестициями и иностранным государствам.

Полагаем, что при разрешении споров в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, следует учитывать, что они приобретаются в собственность в порядке, установленном земельным законодательством. *Земельное законодательство не предусматривает приобретательную давность в качестве основания возникновения права собственности на земельный участок.* Такой вывод находит подтверждение и в судебной практике (п.16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 года №10/22).

Наиболее распространенным основанием приобретения прав иностранными лицами на земельные участки является совершение гражданско - правовых сделок. Земельный участок, принадлежащий на праве собственности физическому или юридическому лицу, может, например, по договору дарения перейти в собственность иностранного гражданина или лица без гражданства, если законом не предусмотрено ограничение в зависимости от субъекта одаряемого и объекта дарения. Законодательство не содержит запрета на заключение договора мены, согласно которому российский гражданин или российская компания меняется земельным участком с иностранным лицом, если это не будет противоречить ограничениям, установленным законом относительно субъектов и объекта мены.

Право собственности у иностранного лица на земельный участок может возникать и в порядке наследования по закону и завещанию. Например, российская гражданка состояла в браке с иностранным гражданином. В случае ее смерти открывается наследство и переживший супруг в силу закона или завещания становится наследником имущества наследодателя, в составе которого имеется земельный участок, принадлежавший умершей на праве собственности. Для принятия наследства, в состав которого входит земельный участок, ни каких специальных разрешений не требуется. В том случае, когда земельный участок в порядке наследования окажется в собственности иностранного гражданина, лица без гражданства или иностранного юридического лица, которым он не может принадлежать на праве собственности, должны применяться ограничения, предусмотренные ст.238 ГК РФ, п.3 ст.15 ЗК РФ и статьями 3 и 5 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002г. №101-ФЗ.

Кроме права собственности гражданское и земельное законодательство предусматривают и иные права на земельные участки, которые являются производными от права собственности. К иным (ограниченным) вещным правам, согласно ст. 216 ГК РФ относятся: право пожизненного наследуемого владения земельным участком (Ст.265 ГК; ст.21 ЗК), право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (Ст. 268 ГК; ст.20 ЗК) и сервитут (Ст. 274-277 ГК; ст.23 ЗК). Следует отметить, что переход права собственности

¹⁸⁹ Драчук В.П. Юридический справочник землевладельца. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. С. 29.

¹⁹⁰ Голиченков А.К., Козырь О.М. Концепция Федерального закона о земле // Государство и право. 1994. № 7. С. 67.

сти на земельный участок к другому лицу не является основанием для прекращения иных вещных прав на это имущество. Ограниченные вещные права подлежат защите от нарушения в порядке, предусмотренном для защиты права собственности (Ст. ст. 301 - 304 ГК).

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в соответствии со ст.268 ГК РФ и п. 1 ст. 20 ЗК РФ возникает на основании административного акта (акта о предоставлении). В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти, органам местного самоуправления на основании решения государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в пользование. *Следовательно, иностранным юридическим лицам земельный участок не может предоставляться на таком вещном праве.*

Действующий Земельный кодекс РФ содержит прямой запрет на приобретение гражданами права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения земельным участком по административно-правовым основаниям (предоставление) после вступления в силу настоящего Кодекса (П. 2 ст. 20 ЗК РФ, п.1 ст. 21 ЗК РФ). *Указанный запрет распространяется и на иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц.* Вместе с тем, одновременно с запретом на приобретение данных прав после вступления в силу Земельного кодекса РФ, пункт 3 ст. 20 и пункт 1 ст. 21 Кодекса содержат правовую норму, гарантирующую сохранение за гражданами ранее приобретенных ими прав постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности. Законодатель предоставил указанным гражданам возможность переоформить эти права на право аренды или на право собственности, но не установил срок для переоформления.

Граждане, к которым перешли в *порядке наследования* или по иным основаниям права собственности на здания, строения и (или) сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, вправе зарегистрировать права собственности на такие земельные участки, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такие земельные участки не могут предоставляться в частную собственность (п. 9.1. Закона о введении в действие Земельного кодекса РФ)¹⁹¹. С введением данной правовой нормы открытым остается вопрос о переходе вышеуказанных прав к иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам по наследству, а также в случаях приобретения ими прав на объекты недвижимого имущества, находящиеся на земельных участках, предоставленных собственникам объектов недвижимости на одном из ограниченных вещных прав.

В случае если наследником имущества российского гражданина является иностранный гражданин, лицо без гражданства или иностранное юридическое лицо переход прав на земельный участок после смерти наследодателя – собственника строения нельзя рассматривать как акт наследования, это не более чем один из частных случаев перехода прав на земельный участок при смене собственника строения, что предусмотрено п.5 ст.35 ЗК РФ. Указанные иностранные лица в данном случае имеют преимущественное право покупки или аренды земельного участка с учетом ограничений, предусмотренных п.5 ст.35, п.9 ст.36 ЗК РФ и статьи 3 и 5 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Поскольку иностранные лица признаются гражданским законодательством в качестве равноправных участников правоотношения, к сделкам в сфере оборота земельных участков с их участием в полной мере применимы гражданско-правовые положения российского права. Вместе с тем, при совершении указанных сделок учитываются ограничительные положения земельного законодательства. Иностранцы на основании общих положений могут быть сторонами в сделках купли-продажи, дарения, займа, наследования земельных участ-

¹⁹¹ Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25.10.2001 // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

ков, обмена земельными участками, передачи земельных участков в уставный капитал, а также залога и аренды земельных участков. Иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам, в отличие от российских субъектов, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду или собственность только за плату. Указанное правило является ограничением действия общей нормы, предусматривающей возможность бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с действующим законодательством иностранный инвестор может приобрести права на земельный участок, используя различные пути приобретения бизнеса: приобретение акций (долей в уставном капитале); приобретение базовых активов компаний (недвижимого имущества, в том числе земельных участков), минимизируя риски, связанные с деятельностью прежнего собственника, его обязательствами и обстановкой в компании; покупка предприятия как имущественного комплекса; реорганизация юридического лица в форме слияния российской компании с иностранной либо присоединения российской компании к иностранной. В установленных законом случаях указанные действия с участием иностранных инвесторов могут быть совершены лишь с согласия уполномоченных государственных органов (например, Федеральной антимонопольной службы).

Только за плату иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, имеют преимущественное право приобрести такой участок в собственность или аренду. Однако Президент Российской Федерации вправе установить перечень видов зданий, строений, сооружений, на которые это правило не распространяется (П. 5 ст. 35 ЗК РФ). К сожалению, такой перечень пока не утвержден. Аналогичным образом может быть выкуплен в собственность земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, если на нем расположены указанные выше объекты собственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц (П. 9 ст. 36 ЗК РФ). Также, к примеру, иностранное лицо, а также российская компания, в уставном (складочном) капитале которой доля иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц составляет более 50 процентов не может быть стороной в сделке по приобретению в собственность земельного участка, входящего в состав земель сельскохозяйственного назначения, в силу прямо установленного запрета на приобретение указанных участков в собственность иностранными лицами (Ст. 2 ФЗ об обороте земель сельскохозяйственного назначения). Применительно к землям сельскохозяйственного назначения законодатель российские компании приравнял к иностранным юридическим лицам.

Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, расположенными на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации (П.3 ст.15 ЗК РФ). К сожалению, указанное ограничение законодатель не распространяет на российские компании с иностранным участием в капитале. Полагаем, что существует пробел в законодательстве относительно определения правового статуса российских юридических лиц с иностранным участием для совершения сделок по приобретению в собственность земельных участков.

Иностранцы лица могут приобрести права на земельный участок из государственных или муниципальных земель в процессе приватизации. В соответствии со ст. 217 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Ограничением права иностранного инвестора на приватизацию можно считать и положения Земельного кодекса РФ, в соответствии с которым иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается настоящим Кодексом (П.5 ст.28 ЗК). Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица

имеют право на приватизацию земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в случаях, если являются собственниками зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке с ограничениями, предусмотренными ст.35, п.2 ст.5, п.3 ст.15, п.1 ст.22 и пп.4,5 ст.28 ЗК РФ.

В частности, такие ограничения действуют на приграничных территориях, установленных Указом Президента РФ от 09.01.2011г. №26, и землях, изъятых из оборота или ограниченных в обороте (Ст.27 ЗК РФ).

Сразу после вступления в силу Земельного кодекса РФ на практике возник вопрос о том, кому принадлежит право выбора одного из двух титулов на землю (собственность или аренда): собственнику здания либо собственнику здания и собственнику земельного участка совместно. Проблема состояла в том, может ли собственник земельного участка отказать собственнику здания в приватизации земли и настаивать на предоставлении права аренды. Как свидетельствует практика, нередко органы власти настоятельно рекомендуют взять землю в долгосрочную аренду либо предупреждают о том, что не удовлетворят заявление о приватизации земли, поскольку считают такой выбор нецелесообразным или неблагоприятным с точки зрения публичных интересов. Однако анализ положений ст.36 ЗК РФ позволяет сделать вывод, что право выбора титула на землю (собственность или аренда) принадлежит именно собственнику здания. Следовательно, если иностранное лицо, являющееся собственником здания, выбирает право собственности на землю, обращаясь в орган власти с соответствующим заявлением о приватизации земли, собственник земельного участка не вправе возражать против такого выбора и должен подготовить и направить заявителю проект договора купли – продажи земельного участка. Исключениями из этого правила являются ограничения прав иностранных лиц на земельный участок, предусмотренные законом. Данная позиция полностью поддержана судебной – арбитражной практикой (П.4 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03. 2005г. №11).

Отказ иностранному лицу в приватизации земельного участка может быть правомерным, если продажа участка собственнику здания не допускается по основаниям, установленным федеральными законами. Такие основания можно разделить на следующие группы. *Во-первых*, изъятие земельного участка из оборота или ограничение его в обороте. Например, по одному делу суд признал правомерным отказ собственника земли в приватизации земельного участка на том основании, что земельный участок находился в границах особо охраняемых территорий, которые ограничены в обороте согласно ст.27 ЗК РФ (Постановление ФАС Уральского округа от 11.12.2006г. по делу № ФО9-10167/06- С6). В рамках другого спора суд признал правомерным отказ в приватизации земель, занятых объектами культурного наследия, поскольку такие земельные участки также входят в категорию ограниченных в обороте земель (постановление ФАС Московского округа от 02.04.2007г. по делу № КГ-А41/13875-06). *Во-вторых*, установленный законом запрет на приватизацию земли. Так, в соответствии с п.8 ст.27 ЗК РФ запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные каналы, в границах территорий общего пользования. Статья 3 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» содержит запрет на передачу в собственность земельных участков сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов. Кроме того, в соответствии с п. 4 ст. 1 указанного Закона приватизации не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами. Следовательно, иностранным лицам, являющимся собственниками зданий, расположенных на указанных землях, должно быть отказано в приватизации земельного участка.

Случаи запрета приватизации земли установлены также п.8 ст.28 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001г. № 178-ФЗ и касаются земельных участков в составе земель: лесного фонда, особо охраняемых природных территорий и объектов; зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению; общего пользования (площади, улицы, бульвары, водные объекты, пляжи и другие объекты); не подлежащие отчуждению в соответствии с законодательством Российской Федерации (находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд; земельные участки в составе земель транспорта, предназначенные для обеспечения деятельности в морских портах, речных портах, аэропортах или отведенные для их развития).

Поскольку в законодательстве отсутствует прямой запрет в отношении прав российских юридических лиц с иностранными инвестициями приобретать в собственность земельные участки (кроме указанных выше ограничений), следовательно, такие юридические лица имеют право на приватизацию и приобретение земельных участков в собственность даже на приграничных территориях. Полагаем, что такое положение ущемляет права и интересы российских граждан и создает потенциальную угрозу территориальной целостности, суверенитету, экономическим интересам и национальной безопасности российского государства. *Необходимо приравнять российские юридические лица с иностранным капиталом к иностранным юридическим лицам. В результате ограничения для иностранных лиц автоматически распространятся на все категории земель.*

В условиях пробельности законодательства до принятия Президентом РФ Указа от 09.01.2011г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» при рассмотрении конкретных дел суды руководствовались нормативно-правовыми актами органов Федеральной службы безопасности России и субъектов Российской Федерации, с учетом которых неоднозначно решали споры о правах российских компаний с иностранным участием на земельный участок (Постановление ФАС Поволжского округа от 24.04.2003г. №А06-1178У-21/02 и постановление ФАС Северо-Западного округа от 08.09.2010г. по делу № А56-70063/2009). Таким образом, и принятие Указа Президента РФ от 09.01.2011г. №26 не решает проблемы, связанные с правом российских компаний с иностранными инвестициями на участие в приватизации земельных участков, в том числе на приграничных территориях. Для решения этой проблемы необходимо внесение соответствующих изменений в Земельный кодекс РФ и законодательство о государственной границе.

На практике возник вопрос, вправе ли иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица, а также российские компании, в уставных (складочных) капиталах которых доля иностранного участия более 50 процентов, обладать на праве собственности земельными участками в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах. Положительный ответ на данный вопрос содержится в письме Минэкономразвития России от 14.12.2009г. № Д23-4217, в котором указано, что следует различать земли сельскохозяйственного назначения как категорию земель и земли сельскохозяйственного использования как территориальную зону земель населенного пункта, образуемую в соответствии с градостроительными регламентами.

Отдельную категорию земельных отношений международного характера составляют гражданско-правовые отношения с участием самого иностранного государства. Анализ земельного законодательства (главным образом Земельного кодекса РФ) позволяет сделать вывод о том, что иностранные государства не рассматриваются в качестве субъектов земельных отношений и не могут ни приобретать в собственность, ни даже арендовать земельные участки в России для размещения своих дипломатических учреждений либо иных нужд. Между тем анализ двусторонних международных соглашений о размещении на территории России иностранных дипломатических учреждений свидетельствует об обратном. Российское законодательство не предусматривает право собственности иностранных государств

на земельные участки даже под дипломатическими учреждениями, в отличие от сложившейся практики ряда зарубежных стран, допускающих существование собственности Российской Федерации в их границах. Более того, очевидно, что иностранные государства в силу заключенных международных соглашений реально выступают в качестве арендаторов земельных участков, расположенных под дипломатическими учреждениями, хотя Земельный кодекс РФ такого субъекта земельных отношений, как иностранное государство, не упоминает в принципе.

Анализ гражданского и земельного законодательства позволяет сделать вывод, что отсутствуют специальные нормы, направленные на установление ограничений относительно приобретения иностранными лицами сервитутного права на соседский земельный участок. Следовательно, относительно установления частного и публичного сервитута применяются общие нормы, предусмотренные гражданским и земельным законодательством.

Актуальным является также вопрос о праве частной собственности на земельный участок лиц, обладающих двойным или вторым гражданством (бипатридов). Важность исследования правосубъектности бипатридов заключается в том, что Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы», признав возможность иностранных граждан и лиц без гражданства иметь в частной собственности земельные участки на территории Российской Федерации, не затронул вопрос о распространении данного правила на лиц, имеющих гражданство как Российской Федерации, так и гражданство иностранного государства (бипатридов). Полагаем, что при определении в законодательстве прав бипатридов на землю следует исходить из их ограниченного правового статуса.

Исследование выполняется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект РГНФ №10-03-00495а) по теме «Ограничение и прекращение прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25.10.2001 // СЗ РФ. 2001. № 44.
2. Голиченков А.К., Козырь О.М. Концепция Федерального закона о земле // Государство и право. 1994. № 7.
3. Драчук В.П. Юридический справочник землевладельца. М.: Издательство НОРМА, 2000.
4. Ерофеев Б.В. Земельное право: Учеб. для вузов / Под ред. Г.В. Чубукова. М., 1998.
5. Земельные участки: основания и порядок приобретения / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2006.
6. Козырь О.М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России: Проблемы. Теория. Практика / Под ред. А.Л. Маковского. М.: Исследовательский центр частного права, 2010.
7. Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000.
8. Маленко В.С.: Земельные отношения с иностранным элементом // Право и политика. 2007. № 6.
9. Проблемы экологического, земельного права и законодательства (обзор выступлений участников научно-практической конференции) // Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 2000. № 2.
10. Чубуков Г.В., Погребной А.А. Земельная недвижимость: сделки, правовое регулирование. М., 1997.

Дихтяр Ангелина Ивановна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК»

Кандидат юридических наук, доцент

Заведующая кафедрой «Гражданское право и процесс»

юридического института

Тел.: (4862) 41-98-24

E-mail: gpip@ostu.ru

A.I. DIHTJAR

RESTRICTIONS OF THE RIGHTS OF FOREIGN PERSONS ON THE EARTH IN THE RUSSIAN FEDERATION

In article it is considered restrictions of the rights of foreign persons, rossij-skih the companies with foreign participation on the ground areas in the Russian Federation.

Keywords: the ground area, foreign persons, bipatrid, the property, rent, frontier territories.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyi zakon «O vvedenii v dejstvie Zemel'nogo kodeksa Rossiiskoj Federacii» ot 25.10.2001 // SZ RF. 2001, № 44.
2. Golichenkov A.K., Kozyr' O.M. Konceptiya Federal'nogo zakona o zemle // Gosudarstvo i pravo. 1994. № 7.
3. Drachuk V.P. YUridicheskii spravochnik zemlevladel'ca. M.: Izdatel'stvo NORMA, 2000.
4. Erofeev B.V. Zemel'noe pravo: Ucheb. dlya vuzov / Pod red. G.V. CHubukova. M., 1998.
5. Zemel'nye uchastki: osnovaniya i poryadok priobreteniya / Pod red. M.YU. Tihomirova. M., 2006.
6. Kozyr' O.M. Nedvizhimost' v novom Grazhdanskom kodekse Rossii: Problemy. Teoriya. Praktika / Pod red. A.L. Makovskogo. M.: Issledovatel'skii centr chastnogo prava.
7. Krassov O.I. Pravo chastnoj sobstvennosti na zemlyu. M., 2000.
8. Malenko V.S: Zemel'nye otnosheniya s inostrannym e'lementom // Pravo i politika. 2007. № 6.
9. Problemy e'kologicheskogo, zemel'nogo prava i zakonodatel'stva (obzor vystuplenii uchastnikov na-uchno-prakticheskoi konferencii) // Vestnik Moskovskogo un-ta. Seriya 11. Pravo. 2000. № 2.
10. CHubukov G.V., Pogrebnoj A.A. Zemel'naya nedvizhimost': sdelki, pravovoe regulirovanie. M., 1997.

Dihtjar Angelina Ivanovna

State University ESPC

Candidate of legal science

Head of department «Civil law and process»

Tel.: (4862) 41-98-24,

E-mail: gpip@ostu.ru

Л.В. ШЕЛОМАНОВА

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы реализации принципа независимости судей при разрешении дел о присуждении компенсации за нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Ключевые слова: принцип независимости судей, права на судопроизводство в разумный срок, компенсация за нарушение права, размер компенсации, разумный срок.

Российское судопроизводство обладает многими признаками, характерными для правосудия стран с развитой демократической правовой системой¹⁹². Принятая в 1993 г. Конституция РФ способствовала активизации законодательной деятельности, что явилось положительным фактором для эффективности правосудия. Безусловно, благотворное влияние на уровень судебной защиты прав оказала ратификация Российской Федерацией в 1998 г. Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г. с изм. и доп.) с признанием обязательной юрисдикции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ)¹⁹³. Прецедентная практика ЕСПЧ способствовала внедрению в деятельность российских судов европейских стандартов в сфере правосудия, в основе которых лежит право на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона¹⁹⁴. Значение данного события переоценить невозможно, поскольку без обеспечения данного права судопроизводство в Российской Федерации не вправе претендовать на роль правосудия. Статьей 2 Конституции РФ гарантировано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. В настоящее время актуальное значение имеют вопросы защиты права на судопроизводство в разумный срок.

Согласно статистическим данным в 2009 г. около 500 тыс. гражданских дел рассмотрено судами с нарушением установленных законом процессуальных сроков. И это при том, что в практике ЕСПЧ при оценке соблюдения разумного срока судопроизводства подлежит учету время производства по делу с момента подачи заявления в суд до непосредственного исполнения судебного решения, а в российском судопроизводстве срок исполнения решения в срок судебного разбирательства не включается. Проблема нарушения сроков рассмотрения и разрешения дел в судах общей юрисдикции обусловлена, с одной стороны, значительным возросшим числом дел в судах, с другой стороны, не всегда квалифицированным подходом к разрешению споров, злоупотреблениями участниками процесса, где не является исключением и суд. Волокита в процессе рассмотрения дела в суде, а затем в ходе исполнения решения, точно так же как и неправильное разрешение дел, грубо нарушает право участников судопроизводства на скорое и объективное восстановление нарушенного права.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод гарантирует каждому человеку право на судебное разбирательство в «разумный срок». Целью данной гарантии, как следует из заявления Европейского Суда по правам человека, является защита всех сторон в судебном разбирательстве от чрезмерного затягивания судебной процедуры. Это означает, что

¹⁹² Фоков А.П. Правосудие в России в условиях судебной реформы // Российский судья. 2010. № 2. С. 2-5.

¹⁹³ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

¹⁹⁴ Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. М., 2000. С. 14-19.

правосудие должно осуществляться без задержек, могущих подорвать его эффективность и доверие к нему. Данное право устанавливает определенный предел правовой неопределенности лица, заинтересованного в восстановлении права гражданско-правового характера.

4 мая 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (далее – Закон). Основная цель Закона – создание внутрироссийского средства защиты права на своевременное разрешение судебных дел, в том числе права на исполнение окончательного судебного решения. В силу ст. 1 указанного Закона компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок присуждается в случае, если такое нарушение имело место по причинам, не зависящим от лица, обратившегося с заявлением о присуждении компенсации, за исключением чрезвычайных и неотвратимых при данных условиях обстоятельств (непреодолимой силы). При этом нарушение установленных законодательством Российской Федерации сроков рассмотрения дела или исполнения судебного акта само по себе не означает нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Очевидно, что Закон позволит снизить количество рассматриваемых Европейским Судом по правам человека дел в отношении Российской Федерации. Так, примерно 30% всех «российских» дел касаются права на справедливое судебное разбирательство. Закон позволяет требовать «разумной» денежной компенсации за нарушение «разумных» сроков разрешения уголовных и гражданских дел, в том числе исполнения решений. Для реализации Закона № 68-ФЗ Федеральным законом от 30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (далее – Закон № 69-ФЗ) внесены изменения и дополнения в Бюджетный, Уголовно-процессуальный, Арбитражный процессуальный, Гражданский процессуальный кодексы и Кодекс об административных правонарушениях РФ. При исследовании проблемы рассмотрим критерии определения разумности сроков рассмотрения гражданских дел судами общей юрисдикции.

Законом № 69-ФЗ ГПК РФ дополнен статьей 6.1, которая впервые закрепляет общие критерии определения разумности срока судопроизводства и разумности срока исполнения судебного постановления по гражданским делам. Несмотря на наличие положений ст. 154 ГПК РФ, устанавливающих, что общий срок рассмотрения гражданского дела федеральным судом составляет два месяца с момента поступления заявления в суд, а срок рассмотрения дела мировым судьей не должен превышать одного месяца с даты принятия заявления (без учета специальных сроков для рассмотрения отдельных категорий дел), часть 1 статьи 6.1 предусматривает, что судопроизводство в судах осуществляется в разумные сроки. Таким образом, из системного толкования статьи 6.1 и статьи 154 ГПК РФ следует, что разумный срок судопроизводства по любому гражданскому делу это в первую очередь установленный законом процессуальный срок рассмотрения дела. Разумность данного срока опять же в силу закона не оспаривается. В тоже время, как следует из содержания вышеприведенной нормы, разумность срока судопроизводства определяется с учетом правовой и фактической сложности дела, поведения участников гражданского процесса, достаточности и эффективности действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, общей продолжительности судопроизводства по делу. Следовательно, наличие указанных обстоятельств позволяет суду только в исключительных случаях выйти за пределы процессуального срока.

Анализ части третьей статьи 6.1 ГПК РФ (в ред. Закона № 69-ФЗ) позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на европейские стандарты судопроизводства, в срок исполнения судебного решения по-прежнему не включается общий срок гражданского судопроизводства в Российской Федерации при его оценке с точки зрения разумности. Можно предположить, что данное обстоятельство объясняется несовершенством исполнительного производства, как с точки зрения законодательного регулирования, так и с точки зрения правопримени-

тельной практики. Следовательно, разумный срок судопроизводства по гражданским делам в Российской Федерации определяется периодом со дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного постановления по делу. Данное положение ставит под сомнение реальность восстановления нарушенного права, и фактически не отражает действительную картину срока судопроизводства по конкретному гражданскому делу.

Исследуя актуальность вопроса с точки зрения права лица на «справедливое» судопроизводство, осуществляемое независимым и беспристрастным судом в «разумные сроки», с принятием Закона № 69-ФЗ возникает не менее актуальная проблема соблюдения принципа независимости судей в ходе осуществления правосудия по гражданским делам. Так, согласно частям 6 и 7 статьи 6.1 ГПК РФ (в ред. Закона № 69-ФЗ) следует, что в случае, если после принятия искового заявления или заявления к производству, дело длительное время не рассматривалось и судебный процесс затягивался, заинтересованные лица вправе обратиться к председателю суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела. Заявление об ускорении рассмотрения дела рассматривается председателем суда в пятидневный срок со дня поступления заявления в суд. По результатам рассмотрения заявления председатель суда выносит мотивированное определение, в котором может быть установлен срок проведения судебного заседания по делу и (или) могут быть указаны действия, которые следует осуществить для ускорения судебного разбирательства. Из содержания указанных положений следует, что председатель суда, получив заявление стороны об ускорении рассмотрения дела, наделяется правом своим постановлением установить срок проведения судебного заседания по делу, а также принять иные процессуальные действия для ускорения рассмотрения дела.

Возникает вопрос, как данная норма соотносится с положениями статьи 120 Конституции РФ и статьи 8 ГПК РФ, гарантирующими, что судьи рассматривают и разрешают гражданские дела, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, в условиях, исключающих постороннее на них воздействие, любое вмешательство в деятельность судей по осуществлению правосудия запрещается и влечет за собой установленную законом ответственность? Получается, что, с одной стороны, процессуальная власть принадлежит тому судье, в производстве которого находится дело, с другой стороны, председатель суда вправе ускорить срок рассмотрения данного дела. Представляется, что при таком положении существует угроза осуществлению принципа независимости судей, который является одним из гарантов права на «справедливое судебное разбирательство». В настоящее время важно, чтобы в «погоне» за соблюдением сроков рассмотрения дел не произошло попрание конституционных принципов правосудия.

Предупреждая такие «административно-процессуальные» конфликты между председателем суда и судьей, в производстве которого находится конкретное дело, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в постановлении от 23 декабря 2010 г. №30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (далее – Постановление Пленума № 30/64) указали, что при избрании председателем суда конкретных мер, необходимых для ускорения рассмотрения дела, следует учитывать недопустимость нарушения принципов независимости и беспристрастности судей. В связи с этим председатель суда не вправе, в частности, назначать экспертизу, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими, о том, какое решение должно быть принято судом при рассмотрении дела, а также совершать иные действия, направленные на вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия по конкретному делу (пункт 20). Указанное официальное толкование части 6 статьи 6.1 ГПК РФ (в ред. Закона № 69-ФЗ) подлежит безусловному применению судьями (мировыми судьями) и председателями судов.

Однако ряд вопросов остается неразрешенным. Например, в какой момент у заявителя возникает право на обращение в суд с заявлением об ускорении процесса: по истечении двух

месяцев с момента поступления заявления в суд (Ст. 154 ГПК РФ) или по истечении трех лет продолжительности рассмотрения дела (Пункт 2 часть 5 статьи 3 Закона № 68-ФЗ)? Полагаем, что заявление об ускорении процесса должно быть подано на исходе трехлетнего срока рассмотрения, поскольку именно на этот срок ориентировался законодатель при определении момента возникновения права лица на взыскание компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. Заявление об ускорении процесса, поданное в более ранний период, может дестабилизировать ход судебного процесса и деятельность судьи по рассмотрению конкретного дела. Не исключается, что такие заявления в определенных случаях могут преследовать цель оказать давление на судью.

Часть 6 статьи 6.1 Закона № 69-ФЗ не содержит процессуального порядка рассмотрения заявления. Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума №30/64 указали, что заявление об ускорении процесса подлежит рассмотрению председательствующим единолично, без вызова лиц, участвующих в деле (пункт 19). Возникает вопрос, соответствует ли данное разъяснение конституционным принципам правосудия, не нарушаются ли таким образом права заинтересованных лиц на справедливое судебное разбирательство? Думается, что в целях соблюдения прав участников процесса, для объективной оценки длительности рассмотрения дела и затягивании судебного разбирательства будет не лишним получить мнение участников процесса в форме письменных объяснений. Проведение судебного заседания противоречило бы процессуальному закону, поскольку порядок рассмотрения заявления об ускорении процесса не является частью судебного разбирательства по конкретному делу. Значение процедуры ускорения процесса носит административно-контрольный характер.

Кроме того, возникает и такой вопрос – какие именно документы исследует и оценивает председатель суда в процессе рассмотрения заявления об ускорении процесса? Из пункта 19 Постановления Пленума № 30/64 следует, что председатель вправе истребовать у судьи информацию о движении дела и действиях, направленных на его своевременное рассмотрение. Следовательно, материалы дела при рассмотрении заявления об ускорении процесса председателем не исследуются, а судьей предоставляется своего рода развернутый отчет. Это является безусловно правильным, поскольку истребование материалов дела в процессе его рассмотрения судьей является грубым нарушением принципа независимости. Но не является ли, в том числе, и требование председателя о предоставлении информации о движении дела, о предоставленных и истребованных доказательствах и т.д. таким же вмешательством? Тем более что на практике это будет выглядеть так, что председатель, без указания на то в определении, будет исследовать материалы дела и выслушивать мнение судьи.

Далее, из содержания пункта 20 Постановления Пленума № 30/64 следует, что по результатам рассмотрения заявления об ускорении председатель суда выносит мотивированное определение, в котором при установлении оснований для ускорения рассмотрения дела может быть указано, в пределах какого срока должно быть проведено судебное заседание по делу. Определение председателя суда может содержать указание и на иные действия, необходимые для ускорения рассмотрения дела. Председатель суда вправе обратить внимание судьи на необходимость принятия мер к оперативному извещению лиц, участвующих в деле, получению доказательств, истребованных судом, осуществлению контроля за сроками проведения экспертизы, возобновлению производства по делу в случае устранения обстоятельств, вызвавших его приостановление.

Как в этом случае не допустить нарушение принципов независимости и беспристрастности судей? Например, как быть с назначением сроков проведения судебного заседания и насколько они будут объективно обоснованными, ведь председатель не знает дела?

Учитывая, что по смыслу закона подача заявления об ускорении процесса, по своей сути, является частью процедуры, которую необходимо соблюсти в целях реализации права на получение денежной компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, и при этом, результат рассмотрения заявления не влияет на возникновение данного права, возникает сомнение в целесообразности проведения такой процедуры в целом. Пола-

гаем, что право на предъявление заявления о присуждении компенсации за нарушение судопроизводства в разумный срок по делам, производство по которым не окончено, также как и по рассмотренным делам, может быть ограничено только длительностью процесса (временем, в течение которого дело не рассмотрено).

Учитывая, что так называемый «досудебный порядок» все-таки требуется, полагаем целесообразным разработать единую форму, в которой необходимо предоставлять информацию о движении дела и принятых мерах по его своевременному рассмотрению. Таким образом, возможно обеспечение единообразной практики рассмотрения таких заявлений и по возможности исключение вмешательства в деятельность судьи.

Иными словами, правосудие по гражданским делам обременено многими проблемами институционального характера, которые снижают эффективность судебной защиты прав. Для их разрешения необходимо совершенствовать законодательство о судоустройстве и судопроизводстве, а также судебную практику, улучшать организацию работы судов, совершенствовать подбор кадров, повышать квалификацию судей и работников аппарата и т.д. Не обойтись при этом и без правовой науки, которая должна предлагать адекватные теоретические разработки для разрешения существующих проблем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.
2. Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. М., 2000.
3. Фоков А.П. Правосудие в России в условиях судебной реформы // Российский судья. 2010. № 2.

Шеломанова Лариса Викторовна

ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК»

Доцент кафедры «Гражданское право и процесс»

Тел.: (4862) 41-98-24,

E-mail: gpip@ostu.ru

L.V. SHELOMANOVA

REALIZATION OF JUDGE PRINCIPLE OF INDEPENDENCE AT LEGAL PROCEEDINGS ABOUT COMPENSATION AWARDED FOR LAW VIOLATION WITHIN CIVIL PROCEDURE IN REASONABLE TERM

Abstract: this article discusses the challenges of implementing the principle of the independence of judges when resolving cases of compensation for violations of the right to trial within a reasonable time or the right to execution of a judicial act within a reasonable period of time.

Keywords: principle of the independence of the judiciary, the right to trial within a reasonable period, compensation for violation of the right size for a reasonable period of time.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyi zakon ot 30 marta 1998 g. № 54-FZ «O ratifikacii Konvencii o zashchite prav cheloveka i osnovnyh svobod i Protokolov k nej» // SZ RF. 1998. № 14. St. 1514.
2. Luk'yancev G.E. Evropejskie standarty v oblasti prav cheloveka: teoriya i praktika funkcionirovaniya Evropejskoj konvencii o zashchite prav cheloveka i osnovnyh svobod. M., 2000.
3. Fokov A.P. Pravosudie v Rossii v usloviyah sudebnoj reformy // Rossiiskii sud'ya. 2010. № 2.

Shelomanova Larisa Viktorovna

State University ESPC

Associate professor of department «Civil law and process»

Tel.: (4862) 41-98-24,

E-mail: gpip@ostu.ru

Л.Г. СЫРЦЕВА

ПРЕИМУЩЕСТВЕННОЕ ПРАВО ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ИЗ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В статье рассматриваются проблемы реализации субъектом РФ права преимущественного приобретения отчуждаемого земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: земельный участок, купля-продажа, мена, преимущественное право, субъект Российской Федерации.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения как объекты гражданских прав ограничены в обороте, поскольку могут принадлежать лишь определённым субъектам, а их отчуждение или иной переход от одного лица к другому возможны лишь в той мере, в которой это допускается законом.

Согласно ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ¹⁹⁵ одним из принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения является преимущественное право субъекта Российской Федерации или муниципального образования (в случае, установленном законом субъекта Российской Федерации) на покупку земельного участка из земель данной категории при его продаже.

Механизм реализации этого принципа состоит в возложении на собственника земельного участка при его продаже обязанности письменно известить высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (в установленном законом случае) о намерении продать участок с указанием цены, размера, местоположения и срока расчёта. На практике при применении указанных норм могут возникнуть проблемы, обусловленные как недостаточной «чистотой» текста законодательного акта, так и неправильным толкованием.

Представляется обоснованной точка зрения о том, что установленная ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ ничтожность сделки продажи земельного участка с нарушением преимущественного права покупки публично-правового образования не соответствует общим положениям Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁹⁶ о недействительности сделок¹⁹⁷.

Несоответствие состоит в том, что согласно ст. 166 Гражданского кодекса Российской Федерации основания недействительности сделок устанавливаются исключительно Гражданским кодексом.

В то же время, в соответствии со ст. 168 Гражданского кодекса Российской Федерации сделка, не соответствующая требованиям закона ничтожна. Однако, извещение публично-правового образования о намерении продажи осуществляется до совершения сделки, лежит за её пределами, является лишь предложением купить. Кроме того, ничтожная сделка не влечёт каких-либо правовых последствий, следовательно, земельный участок останется в собственности прежнего владельца, а субъект Российской Федерации или муниципальное образование смогут реализовать своё право преимущественной покупки лишь при новой продаже. Таким образом, реального восстановления нарушенного права не произойдёт.

¹⁹⁵ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

¹⁹⁶ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁹⁷ Ильюшихин И.Н. Комментарий к Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 18 июля 2005 г. // Право и экономика. 2005. № 10-12.

Не случайно, применительно к преимущественному праву покупки при продаже доли в праве общей собственности Гражданским кодексом Российской Федерации установлены иные последствия нарушения. Согласно ст. 250 Гражданского кодекса Российской Федерации при продаже доли с нарушением преимущественного права покупки сделка является действительной, а обладатель преимущественного права покупки может требовать перевода на него прав и обязанностей покупателя.

Следует отметить, что с момента принятия Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (24.07.2002 г.) до принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве» № 87-ФЗ (18.07.2005 г.)¹⁹⁸ действовала редакция, предусматривающая аналогичную норму о праве публично-правового образования требовать перевода на него прав и обязанностей покупателя.

Другими проблемами применения норм Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» о преимущественном праве покупки являются финансовая неподкреплённость данного права, отсутствие чёткого и оперативно работающего механизма реализации права, несоответствие нормам действующего законодательства о видах имущества, которое может находиться в собственности субъекта Российской Федерации либо муниципального образования.

Согласно ст. 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁹⁹, в собственности субъекта РФ может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий соответствующего субъекта РФ. Аналогичный подход установлен ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁰⁰ в отношении имущества, которое может находиться в собственности муниципального образования.

Земли сельскохозяйственного назначения не включены названными Федеральными законами в перечень имущества, которое необходимо для осуществления полномочий и может находиться в собственности субъекта РФ или муниципального образования. Следовательно, как справедливо отмечает Нарышева Н.Г.²⁰¹, воспользовавшись преимущественным правом покупки, субъект Российской Федерации или муниципальное образование не приобретёт реального права использовать земельный участок, поскольку такое использование не связано с реализацией соответствующих полномочий. В то же время, в соответствии с законодательством использование сельскохозяйственных угодий по назначению является не только правом собственника, но его обязанностью. Следовательно, публично-правовое образование, купившее земельный участок при осуществлении своего преимущественного права, должно будет вновь выставлять его на продажу. Это означает, что преимущественное право публичного образования на приобретение продаваемой земли фактически не служит никаким иным целям, нежели цели недопущения продажи третьему лицу и цели последующего отчуждения (либо перераспределения). С учётом того, что преимущественная покупка земли должна осуществляться по рыночной цене, и, принимая во внимание, возможность последующего отчуждения приобретённых участков только по правилам об отчуждении государственной или муниципальной собственности, само существование данного преимущественного права, а также его реализация, вряд ли можно считать экономически оправданными.

Помимо этого, при реализации рассматриваемого преимущественного права покупки могут возникнуть проблемы финансирования, поскольку существующий бюджетный процесс не позволяет в течение довольно ограниченного срока, предусмотренного ст. 8 Феде-

¹⁹⁸ СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3098.

¹⁹⁹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁰⁰ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁰¹ Нарышева Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2009. № 4.

рального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», изыскать и направить для расчёта по договору денежные средства, не заложенные в бюджете субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

В частности, А. Паршиным отмечается допускаемая действующим законодательством возможность уклонения органа государственной власти от заключения договора купли-продажи, возможность фактического «замораживания» сделки купли-продажи земельного участка сельскохозяйственного назначения²⁰². Законодательное допущение такой возможности, с учётом известных проблем бюджетного дефицита, создаёт угрозу нарушения прав добросовестного продавца и в целом негативно влияет на оборот земель сельскохозяйственного назначения.

Отдельного рассмотрения требуют проблемы толкования норм Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» о преимущественном праве покупки земельного участка государственным или муниципальным органом.

По мнению автора, результатом неправильного официального толкования указанных норм является принятие в ряде субъектов Российской Федерации законодательных актов, противоречащих федеральному законодательству, а именно:

- Закон Ленинградской области от 31.05.2004 № 29-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Ленинградской области»²⁰³. Был признан противоречащим федеральному законодательству и отменён Определением Верховного Суда Российской Федерации от 20.07.2005 г. по делу № 33-ГО5-9²⁰⁴. Данным законом устанавливалась обязанность продавца одновременно извещать о намерении продать земельный участок и соответствующий орган субъекта Российской Федерации, и муниципальное образование;

- Закон Тамбовской области «О регулировании земельных отношений в Тамбовской области» от 5.12.2007 г. № 316 –З (в редакции от 8.11.2010 г.)²⁰⁵, статья 16 которого устанавливает преимущественное право покупки продаваемой сельскохозяйственной земли и для Тамбовской области в качестве субъекта Российской Федерации, и для муниципальных образований – в случае отказа субъекта от использования своего преимущественного права. Указанная норма в нарушение федерального законодательства возлагает на продавца дополнительную обязанность второго по счёту извещения (первое направляется в адрес субъекта), что в два раза увеличивает срок реализации преимущественного права приобретения земли, и влечёт необходимость представления регистрирующему органу дополнительных документов при государственной регистрации перехода права собственности;

- Закон Московской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области» от 12.06.2004 N 75/2004-ОЗ²⁰⁶, который содержит, безусловно, прогрессивные нормы об обязанности заключить договор купли-продажи в конкретный срок при намерении госоргана выкупить землю²⁰⁷, обязанности направлять регистрирующему органу копии уведомлений по реализации преимущественного права покупки земельного участка. Но одновременно включает в себя и противоречащие федеральному законодательству нормы об обязательных дополнительных сведениях и приложениях к извещениям продавцов и негативных для продавца последствиях отсутствия таких сведений и приложений в виде оставления извещения без рассмотрения.

В настоящее время при рассмотрении судами дел о признании недействительными отдельных положений актов субъектов Российской Федерации об обороте земель сельскохозяйственного назначения, в том числе положений о преимущественном праве покупки про-

²⁰² Паршин А. Преимущественное право покупки у субъекта РФ в отношении земель сельскохозяйственного назначения // Правовые вопросы недвижимости. 2006. № 1.

²⁰³ Вестник Правительства Ленинградской области. 2004. № 18.

²⁰⁴ СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁵ Тамбовская жизнь. 2007. № 475-479(24336-24340).

²⁰⁶ Вестник Московской областной Думы. 2004. № 9.

²⁰⁷ Ширинская Е.Ю. Земли сельскохозяйственного назначения: проблемы и особенности оборота земельных участков и государственной регистрации прав и сделок с ними // Нотариус. 2006. № 6.

даваемых земельных участков, сложилась единообразная судебная практика, основанная на следующих правовых положениях.

Согласно ст. 71 Конституции РФ гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. В подпунктах «в» и «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ указано, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, а также земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 76 Конституции РФ предусмотрено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (часть 1). 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 (часть 2). Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй статьи 76 Конституции РФ.

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» закон регулирует отношения, связанные с владением, использованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения - сделкам, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определяет условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность.

В п. 2 ст. 1 данного Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрено, что правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Одновременно в п. 5 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» определено, что принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается.

В пункте 2 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» указано, что продавец земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет. Срок для осуществления взаимных расчетов по таким сделкам не может быть более чем девяносто дней.

Согласно пункту 3 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в случае, если субъект Российской Федерации или в соответствии с законом субъекта Российской Федерации муниципальное образование откажется от покупки либо не уведомит в письменной форме продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение тридцати дней со дня поступления извещения, продавец в тече-

ние года вправе продать земельный участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении цены. При продаже земельного участка по цене ниже ранее заявленной цены или с изменением других существенных условий договора продавец обязан направить новое извещение по установленным правилам.

Сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права покупки, ничтожна.

Таким образом, безусловное преимущественное право на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения имеет субъект Российской Федерации, который может установить случаи приобретения муниципальным образованием преимущественного права на покупку земельного участка, а может такие случаи и не устанавливать.

Основанием для признания нормы закона субъекта Российской Федерации недействующей является ее противоречие федеральному закону или другому нормативному акту, имеющему большую юридическую силу.

Также следствием неправильного толкования норм Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» о преимущественном праве покупки земельного участка государственным или муниципальным органом являются незаконные отказы регистрирующих органов в государственной регистрации перехода права собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения при заключении иных сделок по отчуждению, нежели купля-продажа.

Например, в 2011 году территориальный орган Росреестра Липецкой области в соответствии с законом осуществил государственную регистрацию перехода права собственности по договору мены земельных участков сельскохозяйственного назначения. А территориальный орган Росреестра Воронежской области при приёме документов для государственной регистрации перехода права собственности по договору мены аналогичных земельных участков поставил вопрос о необходимости соблюдения преимущественного права покупки участков субъекта Российской Федерации и дополнительном представлении документов, подтверждающих соблюдение такого права.

Статья 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» устанавливает преимущественное право субъекта Российской Федерации или муниципального образования (в случаях, установленных законом субъекта) покупки такого участка только при его продаже.

Договор мены является самостоятельным видом гражданско-правового договора, отличным от купли-продажи. Согласно п. 2. ст. 567 Гражданского кодекса Российской Федерации²⁰⁸ к договору мены применяются соответственно правила о купле-продаже, если это не противоречит правилам настоящей главы и существу мены.

Если бы речь шла об установленном ст. 250 Гражданского кодекса Российской Федерации преимущественном праве покупки доли в праве общей собственности, то преимущественное право возникало бы не только при купле-продаже, но и при отчуждении доли по договору мены, в силу прямого указания в законе о распространении преимущественного права на отношения сторон по договору мены.

Законодательство же об обороте земель сельскохозяйственного назначения не содержит такого прямого указания. Следовательно, преимущественное право не должно распространяться на отчуждение земельных участков по договору мены.

Распространение преимущественного права покупки публичного образования на договор мены земельными участками сельхозназначения противоречит правилам главы 31 Гражданского кодекса Российской Федерации и существу мены. Публично-правовое образование, в силу своей ограниченной правоспособности, и с учётом положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», может лишь преимущественно перед другими купить отчуждаемый земельный участок, то есть приобрести его в

²⁰⁸ СЗ РФ.1996. № 5. Ст. 410.

собственность за плату, но никак не может преимущественно его обменять, передав в качестве встречного исполнения другой земельный участок или иное имущество.

Таким образом, следует считать незаконным, основанным на ошибочном, расширительном толковании законодательства, требование органа государственной регистрации прав на недвижимое имущество о соблюдении преимущественного права субъекта Российской Федерации или муниципального образования приобретения сельхозземель при их отчуждении по иным сделкам, кроме купли-продажи.

Не разделяется автором статьи и достаточно распространённое в юридической литературе мнение о том, что в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения существуют некие сделки (договор мены, дарения, внесение в уставный капитал юридического лица, залог, заём с отступным и т.п.), которые заключаются лишь в целях обхода установленного законом преимущественного права публичного образования приобретения таких земель при их продаже²⁰⁹.

Подобные сделки существуют сами по себе, безотносительно к преимущественному праву субъекта Российской Федерации или муниципального образования. При обычном совершении таких сделок они не могут рассматриваться как совершённые лишь для прикрытия купли-продажи. При совершении этих сделок никакого преимущественного права субъекта Российской Федерации либо муниципального права не возникает. Если же совершённая сделка имеет признаки притворной сделки, что должно иметь соответствующее подтверждение, законом установлена её ничтожность.

Дело в том, что объективно продавцы никак не могут быть заинтересованы в продаже земли иному лицу, нежели субъекту преимущественного права покупки. Продажная цена является рыночной, преимущественная покупка осуществляется по этой цене, поэтому для продавца личность покупателя не может иметь существенного значения. Поэтому для продавцов не существует никакой разумной необходимости заключать какие-либо притворные сделки в целях воспрепятствования праву государства или муниципалитета на преимущественную покупку земли.

Рассмотренные в рамках данной статьи проблемы являются лишь отдельными примерами, не исчерпывающими весь перечень существующих проблем оборота земель сельскохозяйственного назначения. Анализ указанных проблем свидетельствует о необходимости совершенствования норм действующего законодательства.

Наличие названных проблем, их неразрешённость, очевидно, затрудняют оборот земель сельхозназначения, делают его нестабильным, порождают возможность злоупотреблений, нарушений прав и интересов участников оборота, коррупционные проявления.

Автором статьи проведён анализ деятельности нескольких компаний, предоставляющих услуги по оформлению прав и сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения в нескольких субъектах Центрального административного округа. Результатом исследования является вывод о целесообразности изменения статьи 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и отмены преимущественного права покупки земли сельскохозяйственного назначения публичным образованием. Обоснованность данного вывода может подтверждаться ещё и тем обстоятельством, что фактически данное преимущественное право не используется публичным субъектом или используется в ничтожно малом количестве сделок.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ильюшихин И.Н. Комментарий к Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 18 июля 2005 г. //Право и экономика». 2005. № 10-12.

²⁰⁹ Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) Мазуров А.В., Нахратов В.В., Чуркин В.Э. «Частное право», 2009.

2. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) А.В. Мазуров, В.В. Нахратов, В.Э. Чуркин // Частное право. 2009.
3. Нарышева Н.Г. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения. // Экологическое право. 2009. № 4.
4. Паршин А. Преимущественное право покупки у субъекта РФ в отношении земель сельскохозяйственного назначения // Правовые вопросы недвижимости. 2006. № 1.
5. Ширинская Е.Ю. Земли сельскохозяйственного назначения: проблемы и особенности оборота земельных участков и государственной регистрации прав и сделок с ними // Нотариус. 2006. № 6.

Сырцева Лилиана Геннадьевна
ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК»
Старший преподаватель кафедры
«Гражданское право и процесс»
юридического института
Тел.: (4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

L.G. SYRCEVA

PRE-EMPTIVE RIGHT OF PUBLIC-LAW ENTITY TO PURCHASE A PIECE OF LAND FROM AGRICULTURAL LANDS: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND LAW ENFORCEMENT

Abstract: this article discusses the problems of the RF subject priority rights terminated acquisition of land from agricultural land.

Keywords: land plot sale and purchase, mena, preferential right, the subject of the Russian Federation.

BIBLIOGRAPHY

1. Il'yushihin I.N. Kommentarii k Federal'nomu zakonu «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «Ob oborote zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya» ot 18 iyulya 2005 g. //Pravo i e'konomika». 2005. №№ 10, 11, 12.
2. Kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob oborote zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya» (postatejnyi) A.V. Mazurov, V.V. Nahratov, V.E'. CHurkin // CHastnoe pravo. 2009.
3. Narysheva N.G. Pravovoe regulirovanie oborota zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya. // E'kologicheskoe pravo. 2009. № 4.
4. Parshin A. Preimushchestvennoe pravo pokupki u sub`ekta RF v otnoshenii zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya // Pravovye voprosy nedvizhimosti. 2006. № 1.
5. SHirinskaya E.YU. Zemli sel'skohozyajstvennogo naznacheniya: problemy i osobennosti oborota zemel'nyh uchastkov i gosudarstvennoj registracii prav i sdelok s nimi // Notarius. 2006. № 6.

Syrzeva Liliana Gennadievna
State University ESPC
Senior teacher of department «Civil law and process»
Тел.: (4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

С. Ю.СЕЛИФОНОВА

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕНЫ В ЗЕМЕЛЬНЫХ СДЕЛКАХ, ОСЛОЖНЕННЫХ ИНОСТРАННЫМ ЭЛЕМЕНТОМ

Статья посвящена анализу методик определения цены земельных участков при заключении договоров купли – продажи и аренды земельных участков с участием иностранных лиц.

Ключевые слова: *земельный участок, цена, аренда, собственность, иностранные лица*

Купля-продажа и аренда земельных участков являются наиболее распространенными сделками, заключаемыми иностранными лицами с земельными участками. Для приобретения договором статуса действительного ему необходимо соответствовать условиям, с которыми закон связывает его действительность, а для приобретения статуса заключенного, сторонами должны быть согласованы все существенные условия, определяемые законодательством для каждого вида договора.

Условие о цене в договоре купли-продажи и размере арендной платы в договоре аренды земельного участка является их существенным условием, при отсутствии которого договор считается незаключенным (П. 1 ст. 555 ГК, п.4 ст.22 и п.3 ст.65 ЗК РФ). При этом определение цены возмездного договора по соглашению сторон договора возможно в случаях купли-продажи или передачи в аренду земельных участков, находящихся в частной собственности.

Законодательство Российской Федерации предусматривает более сложные способы определения цены земельного участка и размера арендной платы при заключении договора купли-продажи или аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности²¹⁰. Цена земельного участка может быть определена соглашением продавца и покупателя, оценщиком или по итогам торгов.

На сегодняшний день большое количество сделок с землей совершается иностранными лицами в процессе заключения гражданско-правовых сделок. Цена земельного участка должна определяться рыночными условиями. Согласно п. 1 ст. 66 ЗК РФ рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»²¹¹. В ст. 8 этого Закона при продаже земельных участков, принадлежащих публичным образованиям, либо в тех случаях, когда они являются сосособственниками, предварительная оценка земельного участка специализированной организацией является обязательной²¹². При установлении рыночной цены земельного участка учитываются все нормативные акты земельного законодательства, касающиеся формирования цены, а также соответствующие Методические рекомендации²¹³

Следует добавить, в законодательстве используются различные термины - «рыночная стоимость», «нормативная цена», «кадастровая цена», «цена договора». Они выражают несовпадающие аспекты ценности земли и применяются в разных случаях, для отношений с

²¹⁰ Тихомиров М.Ю. Аренда и купля-продажа земельных участков в Российской Федерации // Право и экономика. 2007. № 12.

²¹¹ Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

²¹² В Москве действует Постановление Правительства Москвы от 27 июля 2004 г. № 522-ПП «О порядке проведения оценок стоимости земельных участков, находящихся в государственной собственности на территории г. Москвы, и утверждении Методики расчета платы за право на заключение договора аренды земельного участка». В соответствии с этим актом оценка рыночной стоимости земельных участков должна производиться с привлечением независимых оценщиков.

²¹³ Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков, утв. Распоряжением Минимущества РФ от 6 марта 2002 г. // Экспресс-закон. 2002. № 21.

неодинаковым содержанием и субъектным составом.²¹⁴ Например, кадастровая стоимость применяется для целей налогообложения. Нормативная цена земли²¹⁵ устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ (они могут корректировать эту цену в определенных пределах). В отдельных случаях, специально указанных законом, она используется для определения размера пошлин при передаче земли в собственность, при наследовании и т.п.²¹⁶ Фактически это условная учетная цена, позволяющая лишь упростить некоторые расчеты в отношениях, прежде всего с государством. Что же касается суммы платежа покупателем по конкретному договору купли-продажи, то она, конечно же, определяется с учетом спроса и предложения, является рыночной по природе, поэтому ее лучше именовать ценой договора.

Сказанное лишь общий взгляд на понятие цены. Если же речь идет о конкретных ситуациях, то требуются уточнения.

Например, в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ собственники недвижимости, расположенной на землях публичных образований, а также лица, которые приватизировали объект недвижимости без приватизации земельного участка, имеют исключительное право на его выкуп. В соответствии с пп. 1.1 и 1.2 ст. 36 ЗК РФ продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, осуществляется по цене, установленной соответственно органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Порядок определения цены на подобные земельные участки и порядок их оплаты устанавливается следующий:

- 1) в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, - Правительством России;
- 2) в отношении земельных участков, которые находятся в собственности субъектов РФ или государственная собственность на которые не разграничена, - органами государственной власти регионов России;
- 3) в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, - соответственно органами местного самоуправления.

Цена всех вышеперечисленных земельных участков не может превышать их кадастровую стоимость. До установления Правительством России, органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления порядка определения цены земельного участка эта цена устанавливается в размере его кадастровой стоимости.

При применении данных правил следует учитывать нормы ФЗ «О ведении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», которым установлено, что до 1 января 2012 года продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности осуществляется При приобретении земельных участков их цена устанавливается субъектами Российской Федерации в пределах: двадцати процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в городах с численностью населения свыше 3 миллионов человек; двух с половиной процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности. До установления субъектами Российской Федерации цены земельного участка применяется наибольшая для соответствующей местности цена земельного участка.

Орловская область, с целью реализации положений Федерального закона в части установления цены земли при приобретении в собственность находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков собственниками расположенных

²¹⁴ Постановление Правительства РФ «О порядке определения нормативной цены земли» от 15 марта 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1539.

²¹⁵ Федеральный закон от 29 ноября 2004 г. № 141-ФЗ, которым были внесены различные изменения в текст Налогового кодекса РФ, а также признан утратившим силу ряд нормативных актов и отдельных норм. Так, в Законе о плате за землю большинство норм отменено, но сохранила силу ст. 25 «Нормативная цена земли». – см.: СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4840.

²¹⁶ Орловская правда. 2002. № 54.

на них зданий, строений, сооружений, а также для установления размера арендной платы за пользование земельными участками для юридических лиц, которые переоформляют право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на право аренды, принимает Закон Орловской области от «О реализации положений Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» 25.03.2002 № 257-ОЗ (далее – Закон № 257-ОЗ)²¹⁷. Согласно положениям ч. 1 ст. 1 Закона № 257-ОЗ коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям, являющимся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если эти здания, строения, сооружения были отчуждены из государственной или муниципальной собственности, в том числе, если на таких земельных участках возведены или реконструированы здания, строения, сооружения; коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям, являющимся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если эти здания, строения, сооружения были возведены на таких земельных участках вместо разрушенных или снесенных и ранее отчужденных из государственной или муниципальной собственности зданий, строений, сооружений; гражданам и некоммерческим организациям, являющимся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если право собственности указанных лиц на эти здания, строения, сооружения возникло до вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации и если федеральными законами для указанных собственников не установлен иной порядок приобретения земельных участков в собственность *цена устанавливается в размере двух с половиной процентов кадастровой стоимости земельного участка*. Лица, не указанные в части 1 настоящей статьи и являющиеся собственниками зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают такие земельные участки по цене, равной десятикратной ставке земельного налога за единицу площади земельного участка.

Для юридических лиц, которые переоформляют право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, собственность на которые не разграничена, на право аренды размер арендной платы составляет два процента кадастровой стоимости арендуемых земельных участков; три десятых процента кадастровой стоимости арендуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения; полтора процента кадастровой стоимости арендуемых земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте (ст.1.1. Закона № 257-ОЗ)

При заключении договоров аренды земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена, нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, разрабатывается методика расчета арендной платы. Постановлением Правительства Орловской области от 03.09.2009 № 154 «О плате за аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в административном центре Орловской области - городе Орле»²¹⁸ утверждено Положение о порядке определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, в административном центре Орловской области - городе Орле; Перечень и коэффициенты видов разрешенного (функционального) использования земельных участков для расчета арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, в административном центре Орловской области - городе Орле; Коэффициенты категорий арендаторов земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в административном центре Орловской области - городе Орле.

²¹⁷ Постановление Правительства Орловской области «О плате за аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в административном центре Орловской области - городе Орле» от 03.09.2009 // Орловская правда. 2009. № 132.

²¹⁸ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813. 2002. № 4. Ст. 251. 2002. № 12. Ст. 1093. 2002. № 46. Ст. 4537. 2003. № 2. Ст. 167. 2003. № 9. Ст. 805. 2004. № 35. Ст. 3607.

Учитывая вышеуказанное Постановление, основным принципом определения величины арендной платы за земельный участок является *применение результатов кадастровой оценки земельных участков в качестве единой базы расчета арендной платы*. Дополнительными критериями установления арендной платы являются: виды разрешенного (функционального) использования земельных участков; категории арендаторов. Годовая плата за земельные участки, предоставленные в аренду, рассчитывается по формуле:

$$A = КСЗ \times Кви \times Ка \times S \times Ид, \text{ где:}$$

A - годовая плата за аренду земельного участка;

КСЗ - кадастровая стоимость земельного участка, руб./кв. м;

Кви - коэффициенты видов разрешенного (функционального) использования земельных участков (приложение 2);

Ка - коэффициенты категорий арендаторов земельных участков;

S - площадь земельного участка, кв. м;

Ид - индекс-дефлятор (индекс инфляции).

При этом, коэффициенты видов разрешенного (функционального) использования земельных участков, рассчитываются исходя из вида разрешенного использования земельного участка, а коэффициенты категорий арендаторов земельных участков зависят от правового статуса арендатора земельного участка (гражданин, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо и т.п.) При этом, иностранные лица, как физические, так и юридические, в отдельную группу не выделяются.

Главная особенность купли-продажи и аренды земельных участков, принадлежащих публичным образованиям, - это порядок этого процесса. В самом общем виде купля-продажа и аренда земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется по результатам торгов (конкурсов, аукционов) либо в заявительном порядке в случаях, установленных в законодательстве. Вместе определение цены земельного участка в этих случаях находится в прямой зависимости от произведенной оценки стоимости земельного участка либо определяются на основании результатов торгов

Для граждан, приобретающих земельные участки для целей, не связанных со строительством, в соответствии со ст. 34 ЗК РФ, цена земельного участка данной статьей не установлена. Ответ можно найти в действующем законодательстве, причем не в земельном. Так, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 29 июля 1998 г. «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»²¹⁹ в случае, если в нормативном правовом акте не определен конкретный вид стоимости объекта оценки, установлению подлежит рыночная стоимость данного объекта, определяемая независимым оценщиком, которым выступает не государственный или муниципальный орган власти, а физическое или юридическое лицо, имеющее соответствующую лицензию. Кроме того, проведение оценки объектов оценки является обязательным в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе: при определении стоимости объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, в целях их приватизации, передачи в доверительное управление либо передачи в аренду; при использовании объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в качестве предмета залога; при продаже или ином отчуждении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям; при переуступке долговых обязательств, связанных с объектами оценки, принадлежащими Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям; при передаче объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, в качестве вклада в уставные капиталы, фонды юридических лиц, а также при возникновении спора о стоимости объекта оценки, в том числе: при нацио-

²¹⁹ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4587.

нализации имущества; при ипотечном кредитовании физических лиц и юридических лиц в случаях возникновения споров о величине стоимости предмета ипотеки; при составлении брачных контрактов и разделе имущества разводящихся супругов по требованию одной из сторон или обеих сторон в случае возникновения спора о стоимости этого имущества; при выкупе или ином предусмотренном законодательством Российской Федерации изъятии имущества у собственников для государственных или муниципальных нужд; при проведении оценки объектов оценки в целях контроля за правильностью уплаты налогов в случае возникновения спора об исчислении налогооблагаемой базы.

Порядок и условия проведения земельных торгов (конкурсов, аукционов) являются несколько своеобразными, поэтому также регулируются земельным законодательством. На аукционах продаются земельные участки для строительства без предварительного согласования мест размещения объектов (П. 2 ст. 28 ЗК РФ), для жилищного строительства (Ст. 38.1 ЗК РФ), для комплексного освоения в целях жилищного строительства (Ст. 38.2 ЗК РФ). Кроме того, на торгах продаются земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, из земель сельскохозяйственного назначения (П. 1 ст. 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Основанием для заключения договора купли-продажи земельного участка по результатам торгов будет являться протокол об их результатах.

Цена земельного участка в этом случае устанавливается по результатам торгов, т.е. покупателем становится лицо, предложившее самую высокую цену за земельный участок. Начальная цена земельного участка в соответствии со ст. 38, 38.1 ЗК РФ устанавливается продавцом земельного участка, т.е. соответствующим органом государственной власти или местного самоуправления. При этом в Кодексе не указана методика определения начальной цены. Данный пробел устраняют Правила организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г.²²⁰ в соответствии с которыми начальная цена таких участков также определяются независимым оценщиком в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

Таким образом, определение цены земельного участка является одним из центральных вопросов при заключении сделок иностранных лиц с земельными участками, поскольку именно от него зависит как экономическая составляющая данной сделки, так и соблюдение законных прав и интересов собственников и иных правообладателей земельных участков, а также публичных интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков, утв. распоряжением Минимущества РФ от 6 марта 2002 г. // Экспресс-закон. 2002. № 21.
2. Аверьянова Н.Н Особенности купли-продажи земельных участков // Нотариус. 2008. № 1.
3. Тихомиров М.Ю. Аренда и купли-продажа земельных участков в Российской Федерации // Право и экономика. 2007. № 12.

Селифонова Светлана Юрьевна
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»
Аспирантка юридического института
по кафедре гражданского права и процесса
Тел.: (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

²²⁰ Аверьянова Н.Н Особенности купли-продажи земельных участков // Нотариус. 2008. № 1.

S. YU.SELIFONOVA

PRICE DEFINITION IN THE GROUND TRANSACTIONS COMPLICATED FOREIGN ELEMENT

Article is devoted the analysis of techniques of definition of the price of the ground areas at the conclusion of contracts of purchase and sale and rent of the ground areas with participation of foreign persons.

Keywords: *the ground area, the price, rent, the property, foreign persons*

BIBLIOGRAPHY

1. Metodicheskie rekomendacii po opredeleniyu rynochnoj stoimosti zemel'nyh uchastkov, utv. Rasporyazheniem Minimushchestva RF ot 6 marta 2002 g. // E'kspress-zakon. 2002. № 21.
2. Aver'yanova N.N Osobennosti kupli-prodazhi zemel'nyh uchastkov // Notarius. 2008. №1
3. Tihomirov M.YU Arenda i kuplya-prodazha zemel'nyh uchastkov v Rossiiskoj Federacii // Pravo i e'konomika. 2007. № 12.

Selifonova Svetlana Yurievna
State University ESPC
Post-graduate student of law institute
Tel. (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

Лекционные курсы в юридическом институте ФГБОУ ВПО «Государственный университет – УНПК»

П.А. Астафичев

Конституционное судопроизводство

1. Принципы конституционного судопроизводства

Конституционное судопроизводство в России базируется на принципах независимости, коллегиальности, гласности, устности разбирательства, русского языка конституционного судопроизводства, непрерывности судебного заседания, состязательности и равноправия сторон.

Независимость конституционного судопроизводства означает связанность судей исключительно нормами Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», их деятельность в личном качестве и недопустимость представления судьями чьих-либо интересов, особенно тяжущихся сторон.

Независимость суда имеет внутренний и внешний аспекты. С точки зрения внутренних отношений судья должен сам стремиться к беспристрастности, руководствоваться исключительно собственным правосознанием и юридическими ценностями, быть объективным, избегать каких-либо необоснованных предпочтений в пользу той или иной правовой позиции. Внутренний аспект независимости судей практически не поддается контролю со стороны других лиц и зависит преимущественно от нравственной устойчивости представителя судебной власти.

Внешняя сторона независимости конституционного правосудия предполагает ряд запрещающих норм, которые призваны исключить постороннее воздействие на свободу волеизъявления судей и какое-либо вмешательство в конституционное судопроизводство. В соответствии с ч. 1 ст. 294 Уголовного кодекса РФ вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия наказывается штрафом, арестом или лишением свободы. То же деяние, совершенное лицом с использованием служебного положения, влечет за собой более высокие санкции (ч. 3 ст. 294 Уголовного кодекса РФ).

Принцип **коллегиальности** означает, что решения Конституционного Суда РФ по вопросам его компетенции должны обсуждаться и приниматься всем составом судей. Однако часть судебных должностей может оказаться вакантной. Возможны случаи отсутствия судей на конкретном заседании по уважительным и другим причинам. Поэтому законодатель устанавливает два важных условия правомочности решения Конституционного Суда РФ: во-первых, решения принимаются только теми судьями, которые участвовали в рассмотрении дела; во-вторых, заседание Суда является правомочным при наличии не менее двух третей от общего числа судей.

Здесь можно обнаружить ряд схожих и отличительных черт по сравнению с деятельностью органов народного представительства. В парламентских структурах также наблюдаются правила кворума, при несоблюдении которых решение считается незаконным. Однако регламенты представительных органов не требуют, чтобы депутаты присутствовали на всех заседаниях, когда обсуждался соответствующий вопрос. Вполне достаточным является факт их участия в заседании при принятии окончательного решения. В судебной деятельности подобный подход не является допустимым: судья должен непосредственно участвовать в рассмотрении дела на всех его стадиях, чтобы вынести справедливое решение с учетом полной совокупности обстоятельств, исследованных Конституционным Судом РФ.

Гласность конституционного судопроизводства предполагает открытую форму рассмотрения дел²²¹, назначенных к слушанию в заседании Конституционного Суда РФ, публичное провозглашение решений Суда, общедоступность информации о правовых позициях, широкое освещение деятельности Суда в СМИ. Присутствие публики в заседаниях Конституционного Суда РФ сдерживается ограниченным числом мест в зале заседаний, а также пропускным режимом в здание Суда. В отличие от участников судебного конституционного процесса, публика не должна каким-либо образом содействовать ходу рассмотрения дела, ее роль сводится к пассивному наблюдению. Публика не имеет процессуальных прав и несет лишь обязанность невмешательства в конституционное судопроизводство («присутствие без участия»). Что касается участников судебного конституционного процесса, их наличие в зале заседаний является необходимым в целях объективного, полного и беспристрастного исследования Судом всех обстоятельств дела.

Разбирательство по делам, назначенным к слушанию в заседании Конституционного Суда РФ, происходит **устно**. Объяснения сторон, показания экспертов и свидетелей Судом *заслушиваются*, а имеющиеся документы – *оглашаются*. Заслушивание объяснений сторон, показаний экспертов и свидетелей выглядит вполне естественным, потому что Суд не располагает какими-либо иными формами их исследования. Совершенно иная картина складывается в случае оглашения документов. Если судьи и стороны имеют равную возможность ознакомления с документами, их последующее оглашение может оказаться излишним и нарушить принцип процессуальной экономии. Поэтому законодатель допускает не только оглашение документов, но и предоставление их для ознакомления судьям и сторонам по усмотрению Суда. В конечном итоге принцип устного разбирательства находится в сфере широкой судебной дискреции.

Производство в Конституционном Суде РФ ведется на **русском языке**. Иное сложно себе представить не только потому, что русский язык является единственным государственным языком России, но и вследствие фактического знания русского языка подавляющим большинством россиян. Участникам процесса, не владеющим русским языком, обеспечивается право давать объяснения на другом языке и пользоваться услугами переводчика.

Заседание Конституционного Суда РФ по каждому делу происходит **непрерывно**. Непрерывность заседания не следует отождествлять с непрерывностью всех стадий движения дела, речь идет именно о непрерывности *заседания*. В большинстве случаев Конституционный Суд РФ не может провести заседание в течение одного рабочего дня. Перерывы оказываются необходимыми для отдыха, подготовки участников процесса к дальнейшему разбирательству, а также для устранения обстоятельств, препятствующих нормальному ходу заседания. Поэтому принцип непрерывности заседания следует интерпретировать в качестве требования, запрещающего прерывать заседание Суда по ненадлежащим основаниям либо откладывать его на неопределенный срок.

Систему принципов конституционного судопроизводства завершает требование **сопоставительности и равноправия сторон**. Это – общий принцип для всех видов судопроизводства (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Равноправие сторон следует рассматривать как необходимое, но не достаточное условие сопоставительности процесса. Равноправие предполагает, что сторона в юридическом споре имеет столько процессуальных прав, сколько их имеет противоположная сторона. Кроме того, стороны являются субъектами процессуальных правоотношений, при возникновении которых процессуальным правам одной стороны ставятся в корреспонденцию процессуальные обязанности другой и наоборот. Если сторона представляет какие-либо материалы – другая вправе знакомиться с ними, если сторона заявляет ходатайство – другая вправе представить свои возражения по существу такого ходатайства и т.д. В конечном итоге стороны должны обладать равными *возможностями* по отстаиванию своей позиции. Суд не вправе отдавать предпочтение одной из сторон в ходе судебного разбира-

²²¹ В случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», может быть принято решение о проведении закрытого заседания Конституционного Суда РФ.

тельства. Принцип состязательности распространяется только на стороны и не затрагивает процессуальных прав и обязанностей других участников процесса (свидетелей, экспертов, переводчиков).

2. Обращение в Конституционный Суд РФ

Следует различать *поводы* и *основания* к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ. *Поводом* к рассмотрению дела является сам факт обращения в Конституционный Суд РФ, *основанием* – обнаружившаяся неопределенность в вопросах о конституционности оспариваемого акта или толковании Конституции РФ, противоречие в позициях сторон при возникновении спора о компетенции либо выдвижение обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Приведем ряд примеров. Группа граждан обращается в Конституционный Суд РФ с жалобами о проверке конституционности норм уголовно-процессуального законодательства. Лицам, в отношении которых ведется производство о применении принудительных мер медицинского характера, отказано в ряде процессуальных прав (на ознакомление с материалами, участие в деле, заявление ходатайств и т.д.). На практике это выглядело следующим образом: с момента приобщения к материалам уголовного дела заключения судебно-психиатрической экспертизы, все процессуальные права фактически переходили к законным представителям или защитникам. В данном случае основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ явилась *обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ нормы уголовно-процессуального законодательства, регулирующие эти общественные отношения*²²².

Основанием к рассмотрению дела может служить не только неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемого акта, но и *неопределенность в понимании положений Конституции РФ*. Одним из первых вопросов, поставленных перед Конституционным Судом РФ после принятия Конституции РФ в 1993 году, был запрос Государственной Думы о толковании термина «общее число» членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 117, ч. 2 ст. 135 Конституции РФ). Термин «общее число» может быть интерпретирован в самых различных значениях, отсюда – неопределенность в толковании норм. Под «общим числом» членов Совета Федерации *или* депутатов Государственной Думы можно понимать, во-первых, установленную численность, во-вторых, количество фактически избранных депутатов, в-третьих, число депутатов, присутствующих на конкретном заседании. Кроме того, употребление в Конституции РФ словосочетания «общее число» перед словосочетанием «членов Совета Федерации *и* депутатов Государственной Думы» может быть понято как допускающее суммирование голосов парламентариев обеих палат Федерального Собрания при недостатке голосов в одной из них²²³.

Еще один пример. Между Президентом РФ, Советом Федерации и Государственной Думой возникает спор о компетенции: обязан ли Президент РФ подписать федеральный закон после преодоления его вето палатами Федерального Собрания, если в парламенте были нарушены правила законодательной процедуры? При подобных обстоятельствах наблюдается *противоречие в позициях сторон*. Президент РФ считает, что он должен вернуть закон в Федеральное Собрание без рассмотрения, а Совет Федерации и Государственная Дума полагают, что Конституция РФ обязывает главу государства подписать и обнародовать принятый закон²²⁴.

²²² Постановление Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2007 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 402, 433, 437, 438, 439, 441, 444 и 445 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.Г. Абламского, О.Б. Лобашовой и В.К. Матвеева» // СЗ РФ. 2007. № 48 (Ч. 2). Ст. 6030.

²²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1005. № 16. Ст. 1451.

²²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом

Законодатель устанавливает три формы обращения в Конституционный Суд РФ: *запросы, ходатайства и жалобы*.

Наиболее распространенной формой обращения является *запрос*. С запросом обращаются уполномоченные государственные органы и депутаты в целях рассмотрения дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними, не вступивших в силу международных договоров России. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды, придя к выводу о неконституционности закона, подлежащего применению в рассматриваемом ими деле, обязаны приостановить производство и направить запрос в Конституционный Суд РФ. Именно запрос является допустимой формой обращения при необходимости нормативного толкования Конституции РФ, при выдвижении обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В случае возникновения споров о компетенции обращение в Конституционный Суд РФ осуществляется в форме *ходатайства*. В отличие от государственных органов, должностных лиц и депутатов, *граждане и их объединения* обращаются в Конституционный Суд РФ с *жалобами*.

Вне зависимости от формы обращений, закон предъявляет к ним ряд *общих требований* (ст. 37 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В обращении должны быть указаны определенные *данные*. В их числе информация о: 1) Конституционном Суде РФ в качестве органа, в который направляется обращение; 2) заявителе; 3) представителе заявителя, если представительство не осуществляется по должности; 4) государственном органе, который издал оспариваемый акт или участвует в споре о компетенции; 5) нормах, дающих право на обращение в Конституционный Суд РФ; 6) подлежащем проверке акте или положении Конституции РФ, которое нуждается в толковании. Кроме указания данных, заявитель формулирует *основание* к рассмотрению обращения, свою *позицию* и дает ее правовое *обоснование* со ссылками на конкретные нормы права. Запрос, ходатайство или жалоба завершается *требованием* заявителя, обращенным в адрес Конституционного Суда РФ.

К обращению *прилагается* ряд *документов*. Часть из них должна быть приложена в обязательном порядке (текст проверяемого акта или положения Конституции РФ, подлежащие толкованию; документы, подтверждающие полномочия представителя и об уплате государственной пошлины; перевод на русский язык материалов, изложенных на другом языке). Остальные документы (например, списки свидетелей и экспертов, которых предлагается вызвать в заседание) прилагаются по усмотрению заявителя.

По общему правилу обращение в Конституционный Суд РФ и прилагаемые документы представляются с копиями в количестве *тридцати* экземпляров. Граждане их представляют в количестве *трех* экземпляров.

Обращение в Конституционный Суд РФ оплачивается *государственной пошлиной*. Конституционный Суд РФ с учетом материального положения гражданина может освободить его от уплаты государственной пошлины либо уменьшить ее размер. Государственной пошлиной не оплачиваются: запросы *судов*; запросы о *толковании* Конституции РФ; ходатайства Президента РФ по *спорам о компетенции*, когда он в этих спорах *не является стороной*; запросы о даче заключения о соблюдении установленного порядка *выдвижения обвинения* Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Государственная пошлина возвращается, если обращение не было принято к рассмотрению, а также в случае прекращения производства по делу.

Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

3. Предварительное рассмотрение обращений в Конституционном Суде РФ

Предварительное рассмотрение обращений в Конституционном Суде РФ следует отличать от собственно «рассмотрения» дела в Суде. Предварительное рассмотрение охватывает стадии изучения дела в Секретариате, судьями Конституционного Суда РФ и процессуальное решение Суда о принятии дела к рассмотрению либо об отказе в таком принятии. Непосредственно «рассмотрение» дела предполагает назначение дела к слушанию, подготовку дела к слушанию, слушание и вынесение итогового решения.

После *регистрации* обращение поступает в *Секретариат* Суда, который осуществляет предварительную экспертизу запроса, ходатайства или жалобы. Функции Секретариата предполагают проверку следующих обстоятельств: во-первых, не является ли обращение явно не подведомственным Конституционному Суду РФ; во-вторых, соответствует ли оно установленным требованиям по форме; в-третьих, исходит ли оно от надлежащего лица; в-четвертых, оплачено ли оно государственной пошлиной. Указанные обстоятельства сами по себе не требуют оценочного волеизъявления Конституционного Суда РФ, его судей или должностных лиц. Количество обращений в Суд является сравнительно большим, но многие из них не соответствуют юридическим требованиям: граждане зачастую склонны обращаться в высшие судебные инстанции, не выяснив точно их компетенции; не исключены случаи нарушений формальных требований закона к запросам, ходатайствам и жалобам.

Однако функции Секретариата Конституционного Суда РФ не блокируют дальнейшее движение дела. Секретариат не является государственным органом, в его компетенцию не входит принятие решений публично-властного характера. Обнаружив соответствующие обстоятельства, Секретариат лишь *уведомляет* заявителя о выявленных нарушениях, рекомендуя тем самым их устранение с целью последующего обращения в Конституционный Суд РФ в надлежащей форме. При возникших разногласиях с Секретариатом заявитель вправе потребовать принятия решения по этому вопросу непосредственно Конституционным Судом РФ.

Следующей стадией предварительного рассмотрения обращений в Конституционном Суде РФ является *предварительное изучение обращения судьями*. Это – обязательная стадия конституционного судопроизводства. Поручение о предварительном изучении обращения судьями исходит от Председателя Конституционного Суда РФ.

Смысл предварительного изучения обращения судьями заключается не в том, чтобы предопределить правовую позицию Суда, исследовать обстоятельства, собрать доказательства и т.п. Задача этой стадии сводится к тому, чтобы выяснить, относится ли данный вопрос к компетенции Конституционного Суда РФ, является ли обращение допустимым, не было ли вынесено ранее по тому же предмету обращения постановление Конституционного Суда РФ, сохраняющее свою силу. После предварительного изучения судьи сообщают Суду свою позицию о необходимости принятия обращения к рассмотрению или отказа в этом. Однако точка зрения судей, проводивших предварительное изучение обращения, не имеет преюдициального значения. В конечном итоге именно Конституционный Суд РФ в полном составе девятнадцати судей решает, принять ли обращение к рассмотрению или отказать в его принятии.

Если Конституционный Суд РФ принимает обращение к рассмотрению, об этом уведомляются стороны. В случаях, не терпящих отлагательства, Суд может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта или процесса вступления в силу оспариваемого международного договора до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом РФ. При этом Суд не обладает правом непосредственного приостановления оспариваемого акта. Такое действие, выступающее в качестве процессуальной меры обеспечения производства по делу, в некоторой степени предопределяло бы позицию Суда о факте нарушения Конституции РФ, объективность которой сложно обеспечить без соблюдения всех требуемых законом процедур судебного слушания дела.

Законодатель устанавливает три юридических основания, по которым Конституционный Суд РФ должен отказать в принятии обращения к рассмотрению. К их числу относятся нарушения правил *подведомственности, допустимости и преюдиции*.

Институт *подведомственности* требует соблюдения юридических норм о разграничении компетенции между судами. Конституционный Суд РФ не вправе принимать к рассмотрению обращения, разрешение которых подведомственно судам общей юрисдикции или арбитражным судам. В противном случае оказался бы нарушенным конституционный принцип разделения властей. Например, заявитель ставит перед Конституционным Судом РФ проблему правомерности отказа в выплате дивидендов по привилегированным акциям ввиду необходимости развития производства и приоритетности финансирования капитальных вложений. По этому вопросу имеется решение суда общей юрисдикции. Заявитель формально обращается в Конституционный Суд РФ с целью проверки конституционности нормы закона, регулирующего данные общественные отношения, однако фактически речь идет об оценке правильности установления и исследования обстоятельств конкретного дела судом общей юрисдикции. При подобной ситуации Конституционный Суд РФ отказывает в рассмотрении дела по мотиву неподведомственности спора²²⁵.

Требование *допустимости* обращения обусловлено спецификой производства в Конституционном Суде РФ по отдельным категориям дел. Каждой категории дел присущи собственные критерии допустимости обращения. Наглядно это представлено в виде таблицы 1.

Таблица 1 – Критерии допустимости обращения в Конституционный Суд РФ в зависимости от категории подведомственных ему дел

№ п/п	Категория подведомственных дел	Критерии допустимости обращения
1.	Проверка конституционности нормативного акта органа государственной власти или договора между органами государственной власти либо отдельных их положений	Заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению органов власти или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ
2.	Проверка конституционности нормативного акта субъекта РФ	Нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению субъекта РФ либо к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов
3.	Проверка конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации	1. Международный договор подлежит ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти 2. Заявитель считает международный договор не подлежащим введению в действие и применению в России из-за его несоответствия Конституции РФ

²²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 830.

Продолжение таблицы 1

4.	Разрешение спора о компетенции	<ol style="list-style-type: none"> 1. Оспариваемая компетенция определена Конституцией РФ 2. Спор не касается вопроса о подсудности дела судам или о подсудности 3. Спор не был или не может быть разрешен иным способом 4. Заявитель считает издание акта или совершение действия правового характера либо уклонение от издания акта или совершения такого действия нарушением установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между органами государственной власти 5. Заявитель ранее обращался к уполномоченным органам государственной власти с письменным заявлением о нарушении ими компетенции заявителя либо об уклонении этих органов от осуществления входящей в их компетенцию обязанности, причем в течение месяца со дня получения данного заявления не были устранены указанные в нем нарушения
5.	Проверка конституционности законов по жалобам граждан	<ol style="list-style-type: none"> 1. Закон затрагивает конституционные права и свободы граждан 2. Закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде
6.	Проверка конституционности законов по запросам судов	По мнению суда, закон подлежит применению в рассматриваемом этим судом конкретном деле
7.	Дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления	Обвинение выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления

Наконец, правило *преюдиции* означает, что Суд не должен многократно рассматривать дела с одним и тем же предметом обращения. Если по предмету обращения Конституционным Судом РФ ранее было вынесено постановление, которое сохраняет свою силу, Суд должен отказать в принятии обращения к рассмотрению. Исключение составляют случаи, предусмотренные ст. 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», которые предполагают разрешение дел без проведения слушания. По сути, здесь наблюдается процессуальная форма деятельности Конституционного Суда РФ по разрешению дел с преюдициальными обстоятельствами, при которой Суд все-таки принимает дело к рассмотрению, но разрешает его в упрощенном порядке.

Это становится необходимым, по крайней мере, в следующих случаях: во-первых, если оспариваемые нормы *аналогичны* положениям, ранее признанным противоречащими

Конституции РФ; во-вторых, если *подтверждение* Конституционным Судом РФ факта неконституционности нормы, применяемой судом в конкретном деле, *необходимо для устранения нарушений* конституционных прав и свобод человека и гражданина в правоприменительной практике. Разрешение дел без проведения слушаний допускается не для всех категорий споров, подведомственных Конституционному Суду РФ. Кроме того, законодателем определен круг лиц, обладающих правом возражения против применения упрощенной процедуры.

По общему правилу Конституционный Суд РФ осуществляет проверку *действующих* нормативных правовых актов. Если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Судом производство должно быть прекращено. Однако Конституционный Суд РФ вправе продолжить рассмотрение такого дела. Если же действием оспариваемого акта были нарушены конституционные права и свободы человека и гражданина, Суд обязан завершить производство по делу.

Обращение в Конституционный Суд РФ может быть *отозвано* заявителем до начала рассмотрения дела в заседании. В случае отзыва обращения производство по делу прекращается.

4. Участники процесса в Конституционном Суде РФ

Участниками процесса в Конституционном Суде РФ являются *стороны, их представители, свидетели, эксперты и переводчики*.

Сторонами в конституционном судопроизводстве считаются, как правило, заявители и лица, издавшие либо подписавшие оспариваемый акт. Именно между этими лицами возникает спор, обусловленный неопределенностью в вопросе о конституционности оспариваемого акта. В результате конституционное судопроизводство становится состязательным: заявитель считает, что оспариваемый акт противоречит Конституции РФ, в то время как лицо, издавшее или подписавшее оспариваемый акт – придерживается противоположной позиции.

Идентификация *заявителя* как стороны в конституционном судопроизводстве, как правило, не представляет сложностей. Лицо, которое обратилось в Конституционный Суд РФ, и является заявителем. Единственное законодательное требование в этом случае касается надлежащего статуса заявителя (заявитель должен обладать правом на обращение в Конституционный Суд РФ).

Процессуальная идентификация *органа или должностного лица, издавшего либо подписавшего оспариваемый акт*, является более сложной и зависит от ряда обстоятельств. Если оспариваются нормы федерального закона, к «органу» в буквальном смысле относится Федеральное Собрание, к «должностному лицу» – Президент РФ. При другом истолковании норм закона, сторонами в конституционном судопроизводстве можно признать не только Совет Федерации и Государственную Думу, но и председателей палат Федерального Собрания. Применительно к уровню субъектов РФ в качестве стороны в конституционном судопроизводстве при оспаривании законов субъектов РФ выступают законодательные (представительные) органы и высшие должностные лица субъектов РФ. Наконец, если оспаривается подзаконный нормативный правовой акт, стороной является орган, его издавший (например, Правительство РФ) либо должностное лицо, его подписавшее (в данном случае – Председатель Правительства РФ). В результате для конституционного судопроизводства характерна *множественность* сторон, что не исключает *разнообразия их правовых позиций и аргументации* при проверке конституционности положений нормативных правовых актов.

Несколько иная картина характерна для случаев, когда Конституционным Судом РФ рассматриваются споры о компетенции. Сторонами здесь являются органы, которым принадлежат спорные полномочия и публично значимые функции. Одна из сторон выступает в роли заявителя, другая – в качестве *государственного органа, компетенция которого оспаривается*. Споры о компетенции возможны и с множественным числом сторон.

Конституционное судопроизводство теоретически допускает одну сторону как участника процесса. Если обращение в Конституционный Суд РФ связано с толкованием Конституции РФ, в качестве органа или должностного лица, издавшего или подписавшего акт, не

может привлекаться ни одно лицо, поскольку Конституция РФ принята в результате общероссийского референдума. Если же Конституционный Суд РФ рассматривает вопрос о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, круг сторон в конституционном судопроизводстве остается неопределенным по смыслу ст. 53 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (по логике, кроме заявителя стороной при рассмотрении подобных дел должен быть Президент РФ).

Специфика правового статуса сторон в конституционном судопроизводстве обуславливает необходимость их процессуального *представительства*. Государственная Дума или законодательный (представительный) орган субъекта РФ в принципе не могут участвовать в конституционном судопроизводстве – от их имени и по их полномочию в процессе выступают только представители. Президент РФ теоретически может непосредственно участвовать в конституционном судопроизводстве, но в большинстве случаев в этом нет необходимости.

Каждая из сторон может иметь *не более трех* представителей. Представителями сторон по должности могут выступать: *руководитель органа*, подписавший обращение в Конституционный Суд РФ, руководитель органа, издавшего оспариваемый акт или участвующего в споре о компетенции, *должностное лицо*, подписавшее оспариваемый акт, любой *член Совета Федерации* или *депутат Государственной Думы* из числа обратившихся с запросом. Представителями сторон могут быть также *адвокаты* или лица, имеющие ученую степень кандидата или доктора юридических наук.

Полномочия представителя должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с законом. Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо соответствующей организацией. Доверенности лиц, находящихся в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего места лишения свободы. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации. Право адвоката на выступление в Суде в качестве представителя удостоверяется ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием.

Стороны и их представители обладают равными *процессуальными правами и обязанностями*. Стороны и их представители *вправе* знакомиться с материалами дела, излагать свою позицию по делу, задавать вопросы другим участникам процесса, заявлять ходатайства, в том числе об отводе судьи. Сторона может представлять на обращение письменные отзывы, подлежащие приобщению к материалам дела, знакомиться с отзывами другой стороны.

Стороны или их представители *обязаны* явиться по вызову Конституционного Суда РФ, дать объяснения и ответить на вопросы. Неявка стороны или ее представителя в заседание Суда не препятствует рассмотрению дела, за исключением случаев, когда сторона ходатайствует о рассмотрении дела с ее участием и подтверждает уважительную причину своего отсутствия.

Свидетели, эксперты и переводчики относятся к категории участников процесса, но не являются сторонами в конституционном судопроизводстве.

Свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения и разрешения дела. Не являются доказательствами сведения, сообщенные свидетелем, если он не может указать источник своей осведомленности. Свидетель перед заслушиванием его показаний приводится к присяге и предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных показаний. Свидетель обязан сообщить Конституционному Суду РФ обстоятельства, касающиеся существа рассматриваемого дела, которые известны ему лично, и ответить на дополнительные вопросы судей и сторон. При необходимости он может пользоваться письменными заметками, а также документами и другими материалами.

В заседание Конституционного Суда РФ может быть вызвано в качестве *эксперта* лицо, обладающее специальными познаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела. Вопросы, по которым экспертом должно быть дано заключение, определяются судьей-докладчиком либо Конституционным Судом РФ. Эксперт перед выступлением приводится к присяге и предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных заключений. С разрешения Конституционного Суда РФ эксперт вправе знакомиться с материалами дела, задавать вопросы сторонам и свидетелям, а также заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов. После изложения заключения эксперт обязан ответить на дополнительные вопросы судей и сторон.

Переводчик несет обязанности переводить объяснения, показания, заявления лиц, не владеющих русским языком, а лицам, не владеющим русским языком, содержание имеющихся в деле объяснений, показаний, заявлений лиц, участвующих в деле, свидетелей и оглашаемых документов, заключений экспертов, распоряжений председательствующего, решений Суда.

5. Порядок рассмотрения дел в Конституционном Суде РФ

Заседания Конституционного Суда РФ по общему правилу проходят *открыто*. Присутствующие имеют право *фиксировать* ход заседания с занимаемых ими мест. При этом кино съемка, фотосъемка, видеозапись, прямая радиотрансляция и телевизионная трансляция допускаются с разрешения Конституционного Суда РФ. Председатель Конституционного Суда РФ с согласия Суда может распорядиться в целях обеспечения безопасности присутствующих на заседании о проведении *проверки* лиц, желающих присутствовать на заседании, включая проверку документов, удостоверяющих личность, а также о досмотре проносимых в зал вещей и личном досмотре. Присутствующие в зале заседания обязаны *уважительно относиться* к Конституционному Суду РФ и принятым в нем правилам и процедурам, подчиняться распоряжениям председательствующего о соблюдении распорядка заседания.

Поддержание порядка в заседании возлагается на *судебных приставов*, требования которых обязательны для всех присутствующих. Лицо, нарушающее порядок в заседании или не подчиняющееся законным распоряжениям председательствующего, после предупреждения может быть *удалено* из зала. Председательствующий с согласия Суда может после предупреждения *удалить публику* в случае, если ею допущено нарушение порядка, мешающее нормальному ходу заседания. Конституционный Суд РФ может подвергнуть лицо, нарушающее порядок в заседании или не подчиняющееся законным распоряжениям председательствующего, *штрафу* в размере до одной тысячи рублей.

Закрытое заседание назначается в случаях, когда это необходимо для обеспечения охраняемой законом тайны, безопасности граждан, защиты нравственности. На закрытом заседании присутствуют судьи, стороны и их представители. Возможность присутствия других участников процесса и сотрудников аппарата Суда определяется председательствующим по согласованию с судьями. Дела в закрытых заседаниях рассматриваются с соблюдением общих правил конституционного судопроизводства.

Судья Конституционного Суда РФ *отстраняется от участия в рассмотрении дела*, если он ранее в силу должностного положения участвовал в принятии акта, являющегося предметом рассмотрения, а также при наличии родственных или супружеских связей с представителями сторон, которые могут поставить под сомнение объективность судьи в разрешении дела. При наличии данных обстоятельств судья обязан заявить *самоотвод* до начала слушания дела. Отстранение судьи от участия в деле производится *мотивированным решением* Суда, принимаемым большинством от числа присутствующих судей после заслушивания судьи, вопрос об отстранении которого должен быть решен.

В заседании Конституционного Суда РФ ведется *протокол* и может вестись *стенограмма*. Протокол заседания подписывается Председателем Конституционного Суда РФ или по его уполномочию – одним из заместителей. Стороны имеют право знакомиться с протоколом и стенограммой, приносить на них свои замечания. Иные участники процесса могут знакомиться с протоколом и стенограммой с разрешения Суда. Замечания на протокол и сте-

нограмму рассматриваются совместно председательствующим и судьей-докладчиком с участием в случае необходимости лиц, подавших замечания. Замечания и решение об удостоверении их правильности или об их отклонении приобщаются к протоколу или стенограмме.

Если Конституционный Суд РФ принял обращение к рассмотрению, оно должно быть рассмотрено Судом в *установленной законом процедуре*. Сначала дело *назначается к слушанию* специальным решением Конституционного Суда РФ, а затем оно *рассматривается в заседании* Суда. С момента назначения дела к слушанию до начала рассмотрения в заседании оно должно быть *подготовлено* к слушанию, что предполагает: назначение судей-докладчиков, истребование документов, поручение производства проверок, исследований, экспертиз, пользование консультациями специалистов, направление запросов, рассылку материалов, оповещение о заседании. Осуществление названных действий на более ранних стадиях конституционного судопроизводства лишалось бы смысла вследствие неопределенности в вопросах о том, будет ли вообще Конституционный Суд РФ рассматривать соответствующее дело и когда именно Суд будет его рассматривать. Если же решение о назначении дела к слушанию принято, необходима тщательная и всесторонняя подготовка к его рассмотрению.

В назначенное время председательствующий, удостоверившись в наличии кворума, *открывает заседание* Конституционного Суда РФ и сообщает, какое дело подлежит рассмотрению. Председательствующий *удостоверяется в явке* участников процесса, *проверяет полномочия* представителей сторон. В случае неявки кого-либо из участников процесса или отсутствия у представителя стороны надлежащим образом оформленных полномочий председательствующий ставит *вопрос о возможности рассмотрения дела*. Если Конституционный Суд РФ признает невозможность рассмотрения дела, оно *откладывается*. Председательствующий *разъясняет* участникам процесса их права и обязанности, а свидетелям, экспертам и переводчикам – также их ответственность.

Председательствующий руководит заседанием, принимает необходимые меры к обеспечению установленного порядка разбирательства, его полноты и всесторонности, фиксации его хода и результатов; устраняет из разбирательства все, что не имеет отношения к рассматриваемому делу; предоставляет слово судьям и участникам процесса; прерывает выступления участников процесса, если они не имеют отношения к разбирательству; лишает их слова при самовольном нарушении последовательности выступлений, двукратном неисполнении требований председательствующего, использовании грубых или оскорбительных выражений, провозглашении преследуемых по закону утверждений и призывов.

Исследование по существу рассматриваемого в заседании дела начинается с *сообщения судьи-докладчика*, который излагает поводы и основания к рассмотрению дела, существо вопроса, содержание имеющихся материалов и меры, предпринятые в целях подготовки дела к рассмотрению. Другие судьи вправе задать судьей-докладчику вопросы.

Далее в соответствии с порядком, установленным решением Конституционного Суда РФ, председательствующий в заседании предлагает *сторонам* дать *объяснения* по существу рассматриваемого вопроса и привести правовые аргументы в обоснование своей позиции. Объяснения сторон выслушиваются Судом в полном объеме. После объяснения стороны ей могут быть заданы вопросы судьями и другой стороной, а с разрешения Суда – также экспертами.

Далее Конституционный Суд *исследует доказательства* по рассматриваемому делу, что включает в себя заслушивание заключений экспертов, показаний свидетелей, оглашение документов. По окончании судебного исследования заслушиваются *заключительные выступления сторон*, после чего председательствующий *объявляет об окончании слушания* дела и судьи приступают к *закрытому совещанию*.

Стороны в своих заключительных выступлениях не вправе ссылаться на документы и обстоятельства, которые не исследовались Конституционным Судом РФ. Если после заключительных выступлений Суд признает необходимым выяснить дополнительные обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела, или исследовать новые доказа-

тельства, выносится решение о возобновлении рассмотрения вопроса. По окончании дополнительного исследования стороны имеют право на повторные заключительные выступления, но лишь в связи с новыми обстоятельствами и доказательствами.

Рассмотрение дела может быть *отложено* в случае, если Конституционный Суд РФ найдет вопрос недостаточно подготовленным, нуждающимся в дополнительном изучении. При подобных обстоятельствах Суд назначает дату, на которую переносится заседание. Заседание по делу, рассмотрение которого было отложено, начинается сначала или с момента, на котором оно было отложено.

Конституционный Суд РФ может *прекратить производство по делу* без вынесения решения по существу рассматриваемого дела. Это возможно в случаях, если в ходе заседания обнаружилось основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению или было установлено, что разрешаемый вопрос не получил своего выражения в Конституции РФ, не относится к числу конституционных.

Итоговое решение по рассматриваемому делу принимается Конституционным Судом РФ в *закрытом совещании*. В совещании участвуют только судьи, рассматривающие данное дело, однако допускается присутствие сотрудников аппарата Суда для протоколирования и иного организационного обеспечения хода закрытого совещания. На совещании судьи вправе свободно излагать свои позиции и просить других судей уточнить их позиции. Число и продолжительность выступлений на совещании не ограничиваются. Содержание дискуссии и результаты голосования разглашению не подлежат.

6. Решения Конституционного Суда РФ

В законодательстве предусмотрено три вида *решений* Конституционного Суда РФ: *постановления, заключения и определения*. Понятие «решение» является родовым, термины «постановления, заключения и определения» – видовыми. Конституционный Суд РФ не принимает актов, которые именовались бы решениями. Решения выносятся исключительно в виде *постановлений* (по существу), *определений* (по процессуальным вопросам) и *заключений* (по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления).

Решение принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий голосует последним. По общему правилу решение считается принятым, если за него проголосовало большинство участвующих в голосовании судей, однако закон может потребовать квалифицированного большинства от общего числа судей (например, при толковании Конституции РФ). Если голоса разделились поровну, решение считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта. Судья не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от него.

Решения должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом РФ. При принятии решения оценивается: буквальный смысл рассматриваемого акта; смысл, придаваемый ему официальным или неофициальным толкованием, сложившейся правоприменительной практикой; его место в системе правовых актов. Суд принимает постановления и дает заключения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению в обращении. При этом Суд не связан основаниями и доводами заявителя и других участников конституционного судопроизводства. Постановления и заключения Суда излагаются в виде отдельных документов с обязательным указанием мотивов их принятия. На практике в виде отдельных мотивированных документов нередко излагаются и определения Суда.

Как и всякий правоприменительный акт, решение Суда имеет *вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную* части. В зависимости от характера рассматриваемого вопроса, в решении содержатся следующие сведения: наименование, дата и место принятия решения; персональный состав судей, принявших решение; данные о сторонах; формулировка рассматриваемого вопроса, поводы и основания к его рассмотрению; нормы Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Феде-

рации», согласно которым Суд вправе рассматривать данный вопрос; содержащиеся в обращении требования; установленные Судом обстоятельства; правовые нормы, которыми руководствовался Суд при принятии решения; доводы в пользу решения, а при необходимости также доводы, опровергающие утверждения сторон; формулировка решения, указание на его окончательность, обязательность, порядок вступления в силу, исполнения и опубликования. В случаях, предусмотренных пунктами 2 и 3 части первой ст. 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в решении также содержится указание на необходимость пересмотра дела заявителя. Решение подписывается всеми судьями, участвовавшими в голосовании.

Судьи Конституционного Суда РФ имеют право на выражение *особого мнения*. При несогласии с решением Суда они могут письменно изложить такое мнение, которое приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» вместе с решением. Кроме того, судья может согласиться с решением Суда по существу, но возразить по какому-либо другому вопросу или по мотивировке принятого решения. В этом случае судья также вправе письменно изложить свое мнение о несогласии с большинством судей, которое приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию в указанном издании.

Решения Конституционного Суда РФ провозглашаются в полном объеме в открытом заседании немедленно после их подписания, подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях, окончательны и обжалованию не подлежат. Решения вступают в силу немедленно после их провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Суда не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Статьей 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусмотрен ряд исключений из названных правил, обусловленных процедурой разрешения дел без проведения слушания.

Конституционный Суд РФ после провозглашения решения может *исправить* допущенные в нем *неточности* в наименованиях, обозначениях, описки и явные редакционные и технические погрешности, о чем выносит определение. Решение может быть *официально разъяснено* только самим Судом по ходатайству лиц, которые обладают правом на обращение в Конституционный Суд РФ или субъектов, которым было направлено решение.

Уважаемые авторы!

Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом Times New Roman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу и сверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

В тексте статьи не рекомендуется применять:

- обороты разговорной речи, техницизмы, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

Обязательные элементы:

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

С полной версией требований к оформлению научных статей Вы можете ознакомиться на сайте www.gu-unprk.ru.

Адрес учредителя

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29
Тел. (4862) 42-00-24
Факс (4862) 41-66-84
www.gu-unpk.ru
E-mail: unpk@ostu.ru

Адрес редакции

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
nmu@ostu.ru

Технический редактор М.А. Черных
Компьютерная верстка М.А. Черных

Подписано в печать 20.09.2011
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8
Тираж 600 экз.
Заказ № _____