Научно–практический журнал
Издается с 2010 года
Выходит четыре раза в год
№ 4 (13) 2013
Октябрь - декабрь

Современное общество и право

Учредитель – федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования **«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс» (Госуниверситет-УНПК)**

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.*

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

Члены редколлегии
Аронов Д.В. *д-р ист. наук, проф.*
Астрахан В.И. *д-р ист. наук, доц.*
Борисов Г.А. *д-р юрид. наук, проф.;*
Горбань В.С. *канд. юрид. наук*
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.;*
Мельников Н.Н. *д-р юрид. наук*
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
Коновалова М.А.

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

Зарег. в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353 от 3 ноября 2011 года

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

© Госуниверситет - УНПК, 2013

Содержание

Конституционное и муниципальное право

Астафичев П.А. **Проблемы совершенствования механизма правового регулирования избирательных систем в Орловской области…… 3**
Лексин И.В. **Формы государственного (территориального) устройства: понятие и типология…….. 12**
Шеломанова Л.В. **Конституционно-правовые институты несменяемости и неприкосновенности судей…… 21**
Алексикова О.Е. **Социальная сущность права на жилище и его отражение в конституции государства…….. 29**
Гуцев П.Ю. **Причины и предупреждение политической коррупции в государственной деятельности субъектов Российской Федерации …… 39**
Модникова Т.Н. **Конституционно-правовое регулирование взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления…… 49**
Горелова О.А. **Эволюция правового регулирования судейского иммунитета в России…… 61**
Рыкова Л.В. **Реализация принципов всеобщих, равных и подлинных выборов в деятельности избирательных комиссий …….. 69**

Правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил

Астрахан В.И. **Правовое обеспечение военной реформы 1924–1928 гг.: извлечение уроков…….. 75**
Воробьев Г.П. **Подготовка офицерских кадров для сухопутных войск вооруженных сил Украины …… 81**
Федоров О.А. **Правовой вакуум как фактор массового террора в годы Гражданской войны в России…… 88**

История государства и права

Олейник Н.Н. **Историко-правовой анализ установления возраста уголовной ответственности в законодательстве периода Российской империи…… 93**
Коновалова М.А. **Уголовно-правовая ошибка в дореволюционном праве России... 99**

Гражданское право и процесс

Павлов И.И. **Закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц……... 105**
Степанян Г.А. **Создание филиалов и представительств в системе форм осуществления иностранными юридическими лицами деятельности на территории России…… 113**

Scientifically-practical journal
The journal is published since 2010
The journal is published 4 times a year
№ 4 (13) 2013
October - December

Modern society and law

The founder – The Federal State Budgetal Higher Education Professional Institution
«State University –Education-Scientific-Production Complex» (State University ESPC)

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.*

Member of editorial board
Aronov D.V. *Doc. Sc. Hist., Prof.*
Astrakhan V.I. *Doc. Sc. Hist.*
Borisov G. A. *Doc. Sc. Law, Prof.*
Gorban V.S. *Candidate . Sc Law*
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*
Melnikov N.N. *Doc. Sc. Law*
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
Konovalova M.A.

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

Journal is registered in Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications
ПИ № ФС 77-47353
from 03.11.2011

Index on the catalogue of the **«Pressa Rossii» 12002**

© State University - ESPC, 2013

Contents

Constitutional and municipal law

Astafichev P.A. **Problems of improvement of legal regulation of electoral systems in Orel region ……. 3**
Leksin I.V. **Forms of territorial organization of the state: concept and typology……. 12**
Shelomanova L.V. **Constitutional-legal institutes tenure and immunity of judges…… 21**
Aleksikova O.E. **Social essence of the right to housing and its reflection in the state constitution…….. 29**
Gutsev P.Yu. **Causes and prevention of political corruption in state activities the subjects of the Russian Federation……. 39**
Modnikova T.N. **Constitutional legal regulation of interaction of the head of municipal formation the representative body local government……. 49**
Gorelova O.A. **Evolution of legal regulation of the judicial immunity in Russia……. 61**
Rykova L.V. **Implementation of the principles of universal, equal and genuine elections in the activity of election commissions……. 69**

Legal regulation of activities of the Armed Forces

Astrakhan V.I. **Legal support of military reform 1924-1928 bienniums: learning lessons…….. 75**
Vorobyov G.P. **Army commander of the armed forces of Ukraine ……..…. 81**
Fedorov O.A. **The legal vacuum as a factor of mass terror in the years of the Civil war in Russia ……. 88**

History of state and law

Oleynik N.N. **Historical and legal analysis establishing the age of criminal responsibility in the legislation of the Russian empire……. 93**
Konovalova M.A. **Criminal legal mistake in pre-revolutionary law of Russia…….. 99**

Civil law and process

Pavlov I.I. **Procurement of goods, works and services by individual species legal entities…… 105**
Stepanyan G.A. **Establish branches and representation in the forms of foreign entity activity in Russia……. 113**

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.82

П.А. АСТАФИЧЕВ

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ В ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья посвящена исследованию ряда проблем правового регулирования организации выборов в Орловской области. В результате тщательного изучения содержания соответствующих источников регионального законодательства, автор приходит к выводу о необходимости его совершенствования. Это, в частности, касается оптимизации соотношения мажоритарного представительства по формулам относительного и абсолютного большинства, степени свободы муниципальных образований в выборе между мажоритарной, пропорциональной и смешанной системами.

Ключевые слова: *мажоритарная избирательная система; пропорциональное представительство; законодательство субъектов Федерации; самостоятельность местного самоуправления.*

Теории конституционного права известно чрезвычайное разнообразие избирательных систем (в узком смысле словосочетания). В самом общем виде различают мажоритарную и пропорциональную системы формирования органов народного представительства, а также смешанные и комбинированные системы.

Мажоритарная система основывается на принципе большинства. Большинство может быть относительным, абсолютным или квалифицированным; подсчет голосов может производиться от различных групп избирателей (списочный состав избирателей; количество граждан, принявших участие в голосовании). Законодатель может требовать (а может и не требовать) обязательный минимум участия в голосовании, при котором выборы считаются состоявшимися.

Разрешая данные вопросы, федеральный законодатель нередко менял свои позиции. В настоящее время федеральным законом не установлен обязательный минимум участия избирателей в голосовании. Подсчет голосов традиционно осуществляется от числа избирателей, принявших участие в выборах. Что же касается формул относительного, абсолютного или квалифицированного большинства – позиция федерального законодателя состоит в том, что данные вопросы подлежат разрешению в законодательном или подзаконном акте, который определяет статус выборного органа или регулирует порядок организации *конкретных* выборов (по крайней мере, данные общественные отношения не регулируются общим законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Применительно к субъектам Федерации это означает, что формула относительного, абсолютного или квалифицированного большинства устанавливается в конституции (уставе) или законе субъекта Федерации; к муниципальному уровню – в конституции (уставе), законе субъекта Федерации, в уставе муниципального образования или ином нормативном правовом акте местного значения.

Основной недостаток мажоритарной избирательной системы состоит в том, что голоса, поданные «против» победивших кандидатов, не учитываются при решении вопроса о формировании органа народного представительства. В случае избрания должностных лиц (в отличие от депутатского корпуса коллегиального выборного органа) – мажоритарная избирательная система является единственно возможной по объективным причинам (в субъекте Федерации требуется *только одно* высшее должностное лицо; в муниципальном образовании – *только один* глава муниципального образования). Мажоритарная избирательная си-

стема относительного большинства голосов (победившим считается кандидат, набравший голосов больше по сравнению с каждым из его конкурентов в избирательном округе) в наибольшей степени препятствует представительству граждан, отдавших свои голоса «против» победившего кандидата, однако эта избирательная система всегда *результативна*. Мажоритарные избирательные системы абсолютного и квалифицированного большинства[1] – напротив, более справедливы с точки зрения пропорциональности народного представительства, но они неизбежно влекут за собой риски нерезультативности выборов.

В целях преодоления данного риска в России и ряде зарубежных стран используются механизмы второго тура и так называемого «альтернативного голосования». Первый из названных механизмов, например, используется в процессе выборов Президента РФ (если ни один из кандидатов в первом туре не получил в свою поддержку абсолютное большинство голосов избирателей, проводится второй тур, в котором участвуют только два кандидата с наивысшим рейтингом; во втором туре достаточно получения в поддержку относительного большинства голосов). Что касается «альтернативного голосования», то суть его заключается в выставлении избирателями «рейтинга» кандидатов по мере убывания предпочтений. Если по результатам первых предпочтений ни один из кандидатов не получает в свою поддержку требуемого большинства, подсчет ведется по вторым и далее предпочтениям вплоть до определения результатов выборов по формуле абсолютного большинства. Альтернативное голосование позволяет экономить бюджетные средства, но создает избирательным комиссиям дополнительные трудности в процессе подсчета голосов. Кроме того, при «альтернативном голосовании» высока вероятность неумышленной порчи избирательных бюллетеней, снижения «прозрачности» избирательных процедур и т.д. Многие авторы сомневаются в достоверности волеизъявления граждан по вторым и последующим предпочтениям.

Пропорциональная избирательная система позволяет исключить ряд недостатков мажоритарной системы народного представительства. Благодаря пропорциональной системе даже относительно малые группы избирателей получают возможность реализации своих интересов в деятельности соответствующих депутатов. Однако в условиях пропорционального представительства повышаются риски правительственных кризисов. Кроме того, голосование граждан за списки кандидатов неизбежно приводит к потере непосредственности во взаимодействии кандидатов и избирателей. Оценка личных и деловых качеств конкретных кандидатов уступает место позиционированию политических избирательных объединений, в особенности – политических партий.

В связи с этим весьма показателен опыт правового регулирования региональных и муниципальных выборов в законодательстве Орловской области. Устав (Основной Закон) Орловской области непосредственно не регулирует, с помощью какой избирательной системы формируются выборные органы данного субъекта Федерации и муниципальных образований. Исключение составляет норма части 2 статьи 50.1 Устава, согласно которой 25 депутатов Орловского областного Совета народных депутатов избираются по одномандатным округам, 25 депутатов – по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. Устав в основном ограничивается ссылками на региональное законодательство, которое должно соответствовать требованиям федеральных законов (часть 4 статьи 50.1; часть 2 статьи 87.1).[2] Из этого следует, по крайней мере, два важных вывода.

Во-первых, конституция (устав) субъекта Федерации, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной им в Постановлении № 13-П от 18 июля

[1] Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства голосов предполагает, что кандидат побеждает при условии получения в свою поддержку более половины голосов граждан, принявших участие в выборах. Система квалифицированного большинства может потребовать уровень поддержки более 50 % (например, в две трети).

[2] Примечательно, что в Уставе (Основном Законе) Орловской области подобные ссылки даются в отношении выборов в Орловский областной Совет народных депутатов и местных выборов, но не даются в аспекте регулирования статуса Губернатора области как высшего должностного лица. Разумеется, это не препятствует принятию регионального закона о выборах Губернатора области, однако с точки зрения юридической техники может рассматриваться как пробел в уставном регулировании общественных отношений.

2003 г., является нормативным правовым актом особой природы, что исключает возможность проверки его юридической допустимости посредством обычной юрисдикционной процедуры. Проверка юридической допустимости конституции (устава) субъекта Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ.[3] Таким образом, законодатель Орловской области лишил себя возможности дополнительной защиты самостоятельности в сфере регулирования вида избирательной системы, делегировав это полномочие текущему региональному законодательству.

Во-вторых, конституция (устав) субъекта Федерации, в отличие от текущего законодательства, требует квалифицированного большинства голосов парламентариев. С одной стороны, механизм квалифицированного большинства дает определенные преимущества парламентскому меньшинству влиять на процесс голосования при первичном принятии проекта нормативного правового акта. Но с другой – этот же механизм служит стабилизирующим фактором регионального законодательства ввиду усложнения порядка внесения поправок в уже действующий нормативный правовой акт. На наш взгляд, региональный законодатель не в полной мере использовал преимущества механизма квалифицированного большинства голосов в региональном парламенте при регулировании важнейшего вопроса о виде избирательной системы, применяемой в процессе региональных и муниципальных выборов.

В соответствии с Законом Орловской области «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов» (статья 100) результаты выборов в одномандатных избирательных округах определяются по формуле относительного большинства: кандидат считается избранным, если за него подано голосов больше, чем за каждого из других кандидатов. Результатом данного решения регионального законодателя является, с одной стороны – результативность выборов, с другой – их низкая репрезентативность. По мере роста избирательной конкуренции в округах степень репрезентативности имеет общую тенденцию к понижению. Более того, при определенных обстоятельствах система может привести к тому, что победивший кандидат получит поддержку явного меньшинства избирателей (следовательно, большинство граждан желало реализации противоположных потребностей и интересов по сравнению с приоритетами избранного депутата). Законодательство Орловской области не содержит на этот счет каких-либо пресекательных механизмов (например, на случай электоральной поддержки победившего кандидата менее 25 % (или 20 %, или 30 % и т.п.) граждан, принявших участие в голосовании).

Несколько сложнее выглядит процедура определения результатов выборов депутатов Орловского областного Совета по пропорциональной избирательной системе (статьи 101 – 103 анализируемого Закона). К распределению мандатов допускаются избирательные объединения, преодолевшие заградительный пункт (равный пяти процентам). В случае допуска таким образом к распределению мандатов менее двух избирательных объединений, представляющих в совокупности менее половины избирателей, «включается» механизм так называемого «плавающего» заградительного пункта: этот пункт снижается до того момента, пока не будут выполнены соответствующие требования федерального закона, основанные на правовых позициях Конституционного Суда РФ.[4]

Следует подчеркнуть, что в изложении правовых норм статей 102 и 103 Закона Орловской области «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов» не совсем удачно прослеживается логическая последовательность и хронологический ход избирательных действий. В действительности распределению мандатов *внутри* списка кандидатов (статья 102) предшествует распределение мандатов *между* избирательными объеди-

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

[4] Именно Конституционный Суд РФ в свое время потребовал, чтобы в результате пропорциональной системы народного представительства к распределению мандатов допускались как минимум два избирательных объединения, которые в совокупности представляют не менее половины избирателей, принявших участие в голосовании.

нениями (статья 103). Областной законодатель в части 4 статьи 101 делает ссылку на статью 103, после чего переходит к изложению процедуры распределения мандатов внутри областного списка (статья 102) и между списками (статья 103). Нетрудно заметить, что в случае другого расположения анализируемых статей (смены статей 102 и 103 местами) норма части 4 статьи 101 (лишь «анонсирующая» статью 103 ввиду ее изложения «через статью») лишалась бы смысла и подлежала бы исключению как нарушающая принцип регулятивной экономии.[5]

Согласно статье 103 анализируемого Закона каждое избирательное объединение, допущенное к распределению мандатов, получает по одному мандату, и лишь затем осуществляется пропорциональное распределение мандатов между списками избирателей. На первый взгляд данное правило может показаться не справедливым с точки зрения конфликта интересов избирательных объединений (в данном случае – политических партий). Вне зависимости от степени поддержки избирателей, каждое из объединений приобретает право на один мандат в силу юридического факта преодоления установленного законом заградительного пункта. Однако в этом отступлении от принципа пропорциональности представительства имеется важный конституционно-правовой смысл. Трудно представить ситуацию, при которой избирательное объединение получило бы *право* на *участие в распределении* мандатов, но в силу уровня соответствующей электоральной поддержки не получило бы ни одного *мандата*. Право на участие в распределении мандатов предполагает, по крайней мере, право на хотя бы один мандат в результате такого распределения.[6]

Выборы Губернатора Орловской области регулируются сравнительно новым региональным законом от 4 июня 2012 г. (в ред. от 6 июня 2013 г.), который отдал предпочтение мажоритарной избирательной системе *абсолютного* большинства (часть 4 статьи 59 Закона Орловской области «О выборах Губернатора Орловской области»). Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При такой избирательной системе (в отличие от механизма избрания половины состава депутатов Орловского областного Совета по мажоритарной формуле представительства) логично ожидать, во-первых, сравнительно высокую степень репрезентативности, во-вторых – повышенные риски нерезультативности выборов.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации представляет интересы всех граждан, проживающих на его территории. Его легитимность, во всяком случае, предполагает сравнительно высокий уровень электоральной поддержки. Однако при подобных решениях регионального законодателя нетрудно предположить возможные конфликты интересов между мажоритарными депутатами в региональном парламенте и высшим должностным лицом субъекта РФ: в силу того, что они избираются по различным избирательным системам (относительного и абсолютного большинства), они могут представлять разные политические силы (к тому же, в отличие от пропорциональной системы – не всегда в адекватной пропорции).

Второй тур, согласно требованиям статьи 60 анализируемого Закона, проводится по двум кандидатам с наивысшим рейтингом. На случаи снятия кандидатур законодатель допускает возможность передачи права баллотировки следующим по рейтингу кандидатам. При этом важно подчеркнуть, что региональный законодатель заблаговременно блокирует возможности недобросовестной практики отказа от мандатов всех оставшихся кандидатов в пользу одного из них. Если во втором туре участвует два кандидата – достаточно относительного большинства голосов избирателей, если же к началу второго тура вследствие снятия кандидатур в числе баллотирующихся остается лишь один кандидат – не допускается

[5] Многие другие статьи данного нормативного правового акта представляют собой примеры нарушения принципа регулятивной экономии. Например, статья 103 имеет наименование «Методика пропорционального распределения депутатских мандатов». Первая часть данной статьи содержит норму: «Областные списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, получают указанные мандаты в соответствии с методикой, предусмотренной настоящей статьей». Как видно, первая часть содержательно повторяет наименование статьи. В этом нет необходимости, поскольку из наименования статьи 103 ясно, что нормы этой статьи регулируют методику пропорционального распределения мандатов между избирательными объединениями.

[6] На этот счет может быть и другая точка зрения, поскольку право на участие в распределении в буквальном смысле не означает право на положительный результат такого распределения.

приобретение мандата «по умолчанию». В этом случае все равно проводится второй тур голосования, причем для приобретения статуса Губернатора области по-прежнему требуется абсолютное большинство голосов избирателей.

Данное решение законодателя Орловской области в целом выглядит приемлемым. Одной из его важных основ является использование метода правовой аналогии (именно так избирается Президент Российской Федерации). Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что данный путь в правовом регулировании не является единственным. В частности, вполне допустимым было бы использование в целях преодоления нерезультативности выборов высшего должностного лица способа «альтернативного голосования» (избиратели высказывают свои предпочтения в виде цифр; в случае недостаточности голосов для абсолютного большинства подсчитываются вторые и последующие предпочтения). Эта избирательная система в организационном аспекте является более простой по сравнению с механизмом распределения 25-ти пропорциональных депутатских мандатов в Орловском областном Совете народных депутатов (поэтому она не вызвала бы особых трудностей для избирателей и организующих выборы избирательных комиссий). В то же время, методика «альтернативного голосования» позволяет избежать расходования дополнительных бюджетных средств на проведение второго тура голосования (при нерезультативности первого), причем в большинстве случаев приводит к тем же политическим результатам.[7] Нельзя полностью исключать и вероятность недобросовестной практики. При существующей избирательной системе Орловской области имеется вероятность нерезультативности второго тура губернаторских выборов (если остался один кандидат, не набравший абсолютного большинства голосов). В отличие от повторного голосования, повторные выборы не только требуют дополнительных расходов бюджета, но и предполагают определенные риски дестабилизации политических отношений в регионе. Все это можно было бы исключить посредством внедрения «альтернативного голосования» как одного из возможных способов преодоления нерезультативности выборов по формуле абсолютного мажоритарного большинства.

В соответствии с требованиями федерального законодательства о местном самоуправлении законодатель субъекта Федерации несет публично-правовую обязанность регулирования видов избирательных систем, применяемых в ходе выборов в органы муниципальных образований, в то время как конкретную избирательную систему устанавливают органы местного самоуправления самостоятельно. Подобная методика правового регулирования избирательных отношений ставит региональный уровень публичной власти в весьма непростую ситуацию. С теоретических позиций законодатель субъекта Федерации вправе установить, как минимум: мажоритарную избирательную систему относительного, абсолютного и квалифицированного большинства, преодоление нерезультативности систем абсолютного и квалифицированного большинства с помощью второго тура и альтернативного голосования, систему «единственного непередаваемого голоса»,[8] «ограниченного вотума»,[9] «кумулятивного вотума».[10] При выборе пропорциональной системы возможны различные методики распределения мандатов между списками кандидатов (методы «избирательной квоты» и «делителей»). В свою очередь, распределение мандатов с помощью избирательной квоты может включать в себя различные формулы; имеются разнообразные подходы к распределению

[7] В силу того, что между первым и вторым туром голосования располагается небольшой промежуток времени, избиратели, как правило, «не успевают» изменить свои предпочтения. Следовательно, результаты второго тура могут отличаться от результатов «альтернативного голосования», в основном, вследствие снятия кандидатур и дополнительной предвыборной агитации, проводимой в период между турами. Если исходить из предположения, что избиратели голосуют рационально, то во втором туре предпочтения будут перераспределены в целом таким же образом, как и при «альтернативном голосовании». В «альтернативном голосовании» как бы заблаговременно включены все последующие туры голосования.

[8] Согласно этой системе в многомандатных избирательных округах избиратель обладает правом одного голоса.

[9] При данной системе избиратель обладает меньшим числом голосов по сравнению с количеством мандатов. По существу, предыдущая система представляет собой особую форму ограниченного вотума (в предыдущем случае у избирателя один голос, в этом случае – несколько голосов, но в меньшем количестве по сравнению с числом мандатов).

[10] Система позволяет избирателю в многомандатном округе отдавать свои голоса (число которых меньше или равно числу мандатов) как одному кандидату, так и нескольким кандидатов в любой комбинации.

остатка голосов (правила «наибольшего остатка», «наибольшей средней»). При этом нельзя не упомянуть юридическую возможность закрепления в законодательстве субъекта Федерации систем заградительного пункта, соединения списков, преференциального голосования,[11] панаширования,[12] единственного передаваемого голоса,[13] смешанных систем и т.д. Очевидно, что подобное разнообразие избирательных систем в региональном законодательстве было бы не вполне уместным с точки зрения интересов муниципальных образований, особенно – небольших по численности избирателей. Пропорциональную систему, при определенных обстоятельствах, можно было бы применять в крупных городских поселениях и муниципальных районах. Организация же выборов с использованием пропорционального представительства в небольших городских и сельских поселениях является весьма затруднительной, зачастую – просто невозможной.

Именно с учетом названных обстоятельств следует анализировать нормы действующего Закона Орловской области «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами в органы местного самоуправления Орловской области». К слову, отметим неточность в наименовании данного нормативного правового акта: закон не может регулировать «правоотношения», так как правоотношение – это уже урегулированное нормами права общественное отношение. Кроме того, правоотношение – это юридическая связь между субъектами, предполагающая систему взаимных прав и обязанностей. Следовательно, конструкцию «правоотношения, связанные с выборами» следует понимать в контексте наличия некоей «связи», которая, в свою очередь, тоже «связана» с выборами. По всей видимости, региональный законодатель в наименовании данного правового акта стремился подчеркнуть ограниченность своей компетенции (что правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется в основном нормами федерального законодательства и посредством муниципального правотворчества). Однако эту концептуальную идею можно было бы выразить иначе. Кроме того, принцип ограниченности правотворческой компетенции распространяется *на все без исключения* нормативные правовые акты Орловской области, в том числе – Устав (Основной Закон) области. При этом большинство законодательных и подзаконных актов не включает в свое наименование конструкции «о регулировании отдельных отношений…» и подобных им словосочетаний.

Виды избирательных систем, применяемых в муниципальных образованиях Орловской области, устанавливаются в статье 5 анализируемого областного Закона. К их числу в целом относятся мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы. С этой точки зрения региональный закон предлагает максимально широкий спектр выбора для муниципальных образований. Однако последующая конкретизация данных норм свидетельствует о значительном сужении возможностей соответствующего выбора для муниципалитетов.

Применительно к мажоритарному представительству законодатель Орловской области конкретизирует два подвида данной избирательной системы: во-первых, «мажоритарную избирательную систему относительного большинства голосов избирателей» (которая по тексту закона именуется мажоритарной избирательной системой);[14] во-вторых, «многомандатную избирательную систему, при которой в многомандатном избирательном округе считается избранным определенное число кандидатов, равное числу мандатов в этом округе, получившее наибольшее относительно других кандидатов число голосов избирателей».

---

[11] При данной системе избиратель имеет возможность высказать свои предпочтения «внутри» списка кандидатов.

[12] Право избирателя голосовать за кандидатов из разных списков либо вписывать в списки новых кандидатов.

[13] Одна из наиболее сложных систем, при которой избиратель имеет один голос в многомандатном округе и одновременно обладает правом указывать свои преференции по мере убывания предпочтений.

[14] С указанной позицией регионального законодателя согласиться нельзя, так как меньшее по объему понятие (мажоритарной системы относительного большинства) отождествляется с более широким понятием (мажоритарной системы как таковой). Это противоречит не только теории конституционного права, но и буквальному смыслу анализируемого Закона, поскольку подпунктами «а» и «б» пункта 1 части 1 статьи 5 устанавливается два подвида мажоритарной избирательной системы. Норма подпункта «а» фактически исключает само существование подпункта «б».

Первая из названных подсистем представляет собой традиционный вид мажоритарного представительства, который активно использовался в советский период отечественной истории и, вследствие этого – получил значительную апробацию в практической действительности. Мажоритарная система относительного большинства ясна и понятна для большинства муниципалитетов, включая малонаселенные и отдаленные от областного центра территории. Большинство населения воспринимает указанную систему в качестве общепризнанной и справедливой. Следует учитывать, что в сельской местности граждане всегда с особой настороженностью относились к различным нововведениям в избирательной системе. Даже юридическое условие альтернативности выборов, в свое время, вызывало столь сильное возражение со стороны сельских жителей, что федеральный законодатель был вынужден отступить от принципа альтернативности выборов и разрешить в муниципалитетах с небольшой численностью избирателей проводить выборы по одной кандидатуре при условии, что «за» единственную кандидатуру выскажется абсолютное большинство граждан, принявших участие в голосовании. Причина состоит в том, что в сельской местности ввиду фактора личного знакомства избирателей и кандидатов баллотировка альтернативных кандидатов, зачастую, воспринимается в качестве процедуры, совершенно недопустимой с моральной точки зрения. Если кандидат баллотируется – он вправе рассчитывать на поддержку односельчан. Если же такой поддержки нет – вряд ли имеет смысл баллотироваться в качестве альтернативного кандидата. Во многих сельских поселениях с небольшой численностью избирателей фактически вопрос о результатах выборов предрешается на стадии выдвижения кандидатов. Последующее тайное голосование на избирательных участках выполняет функцию «поддержки» заранее согласованного и практически принятого решения (либо отказа в такой «поддержке», если избиратели ощущали на себе давление или изменили свои предпочтения в период избирательной кампании).

Вместе с тем, муниципальные образования существенно отличаются по статусу, структуре территории и численности избирателей. Особенно важно в процессе правового регулирования организации муниципальных выборов проводить различие между муниципальными районами и городскими округами с одной стороны, городскими и сельскими поселениями – с другой. Немаловажное значение имеет также градация городских поселений, которые обладают или не обладают статусом административного центра соответствующего муниципального района. Учитывая это, анализируемый Закон Орловской области в определенной мере дифференцирует возможности использования тех или иных избирательных систем в соответствующих муниципалитетах.

Так, для городских и сельских поселений статья 5.1 анализируемого Закона предусматривает возможность выбора между одной из двух подсистем мажоритарной системы, предусмотренных подпунктами «а» и «б» пункта 1 части 1 статьи 5. Иными словами, городские и сельские поселения Орловской области не вправе использовать пропорциональную и смешанную избирательные системы, но с формальной стороны требования федерального закона выполнены: для уставов муниципального образования предусмотрена возможность *выбора* между одномандатной и многомандатной избирательными подсистемами мажоритарной системы народного представительства (каким бы ограниченным ни был бы выбор, выбор все же имеет место). В этом подходе имеются свои резоны, поскольку (как уже отмечалось выше) в небольших по численности избирателей муниципальных образованиях использование пропорциональной системы затруднительно, а зачастую – невозможно по объективным причинам.

В отношении других муниципальных образований Орловской области законодатель дифференцирует механизм правового регулирования в зависимости от такого фактора, как численность депутатов представительного органа муниципалитета. Если численность депутатов выше 20 – муниципальные образования обязываются к организации выборов по пропорциональной избирательной системе или смешанной системе, при которой не менее половины депутатов избирается по формуле пропорционального представительства (с заградительным пунктом в пять процентов). В случаях численности депутатов от 15 до 20 – допускается применение не только пропорциональной или смешанной системы, но и мажоритар-

ной системы относительного большинства по одномандатным округам (с одновременным запретом мажоритарной системы с многомандатными округами). Наконец, в городских округах и муниципальных районах численностью депутатов представительного органа менее 15 предусматривается такая же возможность выбора избирательных систем, как для городских и сельских поселений.

В целом подобный подход, несмотря на существенную ограниченность выбора муниципальных образований, отвечает конституционным критериям определенности правового регулирования, ясности, четкости и недвусмысленности правовых норм. Более того, областной законодатель весьма удачно использует метод опережающего правотворчества на случай бездействия муниципальных образований. Если в уставе муниципального образования по каким-либо причинам конкретный вид избирательной системы не определен, действует общее правило областного закона. Вслед за этим бездействие муниципалитетов не может блокировать осуществление соответствующих избирательных процессов и процедур.

Однако при всех достоинствах указанного подхода следует обратить внимание на одну весьма дискуссионную проблему, связанную с механизмом выборов глав муниципальных образований по смыслу Закона Орловской области «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами в органы местного самоуправления Орловской области». Областной законодатель определил лишь один вид избирательной системы применительно к выборам глав муниципальных образований на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании – мажоритарную систему относительного большинства. Тем самым исключается формула абсолютного (тем более – квалифицированного большинства), которая применяется не только в ходе выборов Президента Российской Федерации, но и высшего должностного лица – Губернатора Орловской области.

Конституционный Суд Российской Федерации в своей правоприменительной практике неоднократно подчеркивал, что система органов публичной власти в целом должна быть близкой в Российской Федерации, субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Несмотря на конституционную допустимость различных моделей организации публичной власти, субъекты Федерации и муниципалитеты, по крайней мере, должны обладать правом установления системы власти по аналогии с вышестоящим уровнем. В частности, если закон предполагает формулу абсолютного большинства при выборах главы государства и высшего должностного лица субъекта Федерации, муниципальные образования не должны лишаться права использования в своих уставах аналогичной правовой модели. Разумеется, подобный подход несет в себе определенные риски нерезультативности выборов, следовательно – дополнительных расходов за счет средств муниципальных бюджетов. Однако подобные издержки перекрываются повышенной легитимностью выборных институтов власти. Кроме того, это способствует повышению эффективности взаимодействия между соответствующими властными структурами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002. № 24.

2. Устав (Основной Закон) Орловской области от 26.02.1996 № 7-ОЗ (с послед. изм.) // Орловская правда. 1996. № 43.

3. Закон Орловской области от 13.10.2006 № 621-ОЗ «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов» // Орловская правда. 2006. № 175.

4. Закон Орловской области от 30.06.2010 « 1087-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами в органы местного самоуправления Орловской области» (с послед. изм.) // Орловская правда. 2010. № 93.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

Астафичев Павел Александрович
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»
Доктор юридических наук, профессор
Директор Юридического института
Тел.: (4862) 41-98-07
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru

P.A. ASTAFICHEV

PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF ELECTORAL SYSTEMS IN OREL REGION

Clause is devoted to research of some problems of legal regulation of the organization of elections in the Oryol region. As a result of careful studying the maintenance of corresponding sources of the regional legislation, the author comes to conclusion about necessity of its perfection. It, in particular, concerns optimization of majority representation under formulas relative and overwhelming majority, a degree of freedom of municipalities in a choice between the majority, proportional and mixed systems.

Keywords: *a majority electoral system; proportional representation; the legislation of subjects of Federation; independence of the local government.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratelnykh prav i prava na uchastiye v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2002. № 24.
2. Ustav (Osnovnoy Zakon) Orlovskoy oblasti ot 26.02.1996 № 7-OZ (s posled. izm.) // Orlovskaya prav-da. 1996. № 43.
3. Zakon Orlovskoy oblasti ot 13.10.2006 № 621-OZ «O vyborakh deputatov Orlovskogo oblastnogo Soveta narodnykh deputatov» // Orlovskaya pravda. 2006. № 175.
4. Zakon Orlovskoy oblasti ot 30.06.2010 « 1087-OZ «O regulirovanii otdelnykh pravootnosheniy, svyazannykh s vyborami v organy mestnogo samoupravleniya Orlovskoy oblasti» (s posled. izm.) // Orlovskaya pravda. 2010. № 93.
5. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 18 iyulya 2003 g. № 13-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy statey 115 i 231 GPK RSFSR, statey 26, 251 i 253 GPK Rossiyskoy Federatsii, sta-tey 1, 21 i 22 Federalnogo zakona «O prokurature Rossiyskoy Federatsii» v svyazi s zaprosami Gosudarstven-nogo Sobraniya - Kurultaya Respubliki Bashkortostan, Gosudarstvennogo Soveta Respubliki Tatarstan i Ver-khovnogo Suda Respubliki Tatarstan» // SZ RF. 2003. № 30. St. 3101.

Astafichev Pavel Aleksandrovich
State University ESPC
Doctor of law, Professor
Director of the law Institute
Tel.: (4862) 41-98-07
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru

УДК 342.1

И.В. ЛЕКСИН

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО (ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО) УСТРОЙСТВА: ПОНЯТИЕ И ТИПОЛОГИЯ

Статья посвящена проблемам понимания категории «форма государственного (территориального) устройства», классификации форм территориального устройства государства. В статье оценивается утилитарность устоявшейся терминологии, характеризующей формы территориального устройства, и формулируются предложения об их пересмотре.

***Ключевые слова**: государственное (территориальное) устройство; федеративное государство; субъект федерации; автономия; простое государство; сложное государство.*

Современное понимание большинства используемых сегодня основных русскоязычных категорий территориального устройства государства (в частности, федерации и противопоставляемого ей унитарного государства) установилось только в советской науке[15] (хотя основание для построения устойчивой системы понятий было заложено еще в предреволюционные годы[16]). Это неудивительно, поскольку:

- во-первых, дореволюционная отечественная юриспруденция рассматривала территориальное устройство преимущественно на зарубежном правовом материале (отечественный опыт анализировался государственно-правовой наукой фрагментарно: вследствие специфики концентрации практических проблем предметом исследования становилось прежде всего правовое положение Финляндии и Польши, вассальных азиатских государств, а общеимперское территориальное устройство сравнительно редко воспринималось правоведами как предметная сфера, заслуживающая отдельного обстоятельного изучения);[17]

- во-вторых, до провозглашения России федерацией проблематика федерализма, естественно, не обладала актуальностью в той степени, которой она достигла в советское время;

- наконец, в-третьих, сами фактические проявления федеративных отношений лишь в XX в. достигли массовости, достаточной для их объективного научного осмысления (хотя и на сегодняшний день концептуализацию построения федеративных государств вряд ли можно считать безупречной).[18] К началу прошлого столетия существовало лишь одно полноценное по современным меркам федеративное государство – Швейцария. Канада и Австралия формально еще не являлись самостоятельными государствами (и в отечественной юридической литературе характеризовались как колонии Великобритании). [19] В Германской империи при доминировании признаков федеративного государства сохранялись черты конфедерации[20] и унии[21]. Одним из заметных фактических проявлений латиноамериканского федерализма являлась политическая нестабильность и (или) слабость центральной власти, что в

[15] Шульженко Ю.Л. Из истории федерации в России (монархический период). М., 2005. С. 89-106.

[16] Ященко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 263-386.

[17] Куплеваский Н.О. Русское государственное право. Т. II. Выпуск I. Харьков, 1896. С. 186-191.

[18]Так, по замечанию Н.М. Добрынина, опыт «осмысления федерализма… достаточно мал и однобок, и осмысление его односторонне, а иногда и откровенно тенденциозно. Все это позволяет нам усомниться в том, что в вопросе понимания природы федерализма вообще существует устоявшаяся традиция, которая может претендовать на общемировую значимость» (Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 28).

[19] Политический строй современных государств. Сборник статей. Т. I. СПб., 1906. С. 289-302; Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 306; Его же. Автономия и федерация. Пг., 1917. С. 4; Елистратов А.И. Очерк государственного права (конституционное право). Издание второе, переработанное. М., 1915. С. 128.

[20] В частности, единого военно-сухопутного ведомства в Империи не существовало: Бавария, Саксония и Вюртемберг имели собственные войска и собственных военных министров. Баварские войска, кроме того, в мирное время не были обязаны присягать императору.

[21] Так, великие герцогства Мекленбург-Шверин и Мекленбург-Стрелиц имели общий ландтаг. В то же время в небольшом герцогстве Саксен-Кобург-Гота действовали два ландтага: один для северной (Саксен-Гота), другой – для южной (Саксен-Кобург) части. Для обсуждения общезначимых вопросов ландтаги объединялись в один орган, заседавший по очереди в соответствующих столицах (Кобурге и Готе). Правительство («государственное министерство») герцогства состояло из двух отделений, – ведавших делами севера и юга.

условиях преимущественно неправового характера отношений с участием регионов или ассоциируемых с ними лиц и социальных групп приводило к феодализации территориального устройства. США, хотя и представляли собой прочный союз штатов, не именовались федеративным государством (официально США не обозначаются как государство и в настоящее время) и в ряде отношений не являлись таковым по сути, сохраняя некоторые конфедеративные свойства.[22]

Представления о форме территориального (государственного) устройства (как и собственно об этом устройстве) весьма полемичны. Первоначально словосочетание «форма государственного устройства» использовалось в отношении понятия, известного сегодня под обозначением «форма правления».[23] Впоследствии категории «государственное устройство» и «форма государственного устройства» были ассоциированы с территориальной организацией государства, что спровоцировало возражения целого ряда специалистов. Сомнения обоснованно вызывают и сам термин «форма государственного устройства» («форма территориального устройства»), и осмысленность использования этой категории, и конкретные перечни форм территориального (государственного) устройства.

Терминологические споры в основном производны от рассмотренной выше дискуссии об альтернативах словосочетанию «государственное устройство». Так, в теоретико-правовой, государствоведческой, конституционно-правовой литературе вместо упоминаний о формах государственного устройства довольно часто можно встретить словосочетания «формы политико-территориального устройства», «формы территориально-политического устройства», «формы государственно-территориального устройства», а также более специфические обозначения (например, О.И. Чистяков использовал термины «форма государственного единства» и «форма организации государственного единства»).[24]

Независимо от термина сама рассматриваемая категория уязвима с логической точки зрения: юридическая наука не оперирует диалектически противоположным понятием содержания территориального (государственного) устройства, без которого понятие формы последнего не может являться полноценным. Кроме того, территориальное (государственное) устройство само по себе является частью формального выражения государства, а форма этого устройства, таким образом, оказывается формой формы.

Названные обстоятельства приводят к тому, что в определениях формы территориального (государственного) устройства, как правило, не прослеживаются отличия от определений самого территориального (государственного) устройства. Лишь некоторые авторы дефинитивно разграничивают территориальное (государственное) устройство и его форму, обозначая последнюю как модель или способ такого устройства.[25]

В интерпретации конкретных форм территориального устройства государства правоведы также не вполне единодушны: одни рассматривают в качестве таких форм виды государств[26], другие – виды как государств, так и собственно территориального устройства.[27]

---

[22]Например, дискуссия о пределах налоговой компетенции США была разрешена в пользу Союза только в 1913 г. – поправкой XVI к Конституции США: «Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги с доходов, из какого бы источника они ни происходили, вне зависимости от их распределения между отдельными штатами и без учета каких-либо переписей или исчисления населения». Федеральная система исполнения наказаний начала создаваться в США только в 1891 г. (прежде сравнительно немногочисленные осужденные за федеральные преступления содержались в тюрьмах штатов), а федеральная полиция – только в начале XX в.: в 1908 г. под эгидой департамента юстиции было создано Бюро расследований (в 1935 г. переименовано в Федеральное бюро расследований).

[23]Чижов Н.Е. Записки по русскому государственному праву. Одесса, 1902. Зноско-Боровский С.А. Законоведение. Выпуск I. СПб., 1906.

[24]Чистяков О.И. Об «организации государственного единства» вообще, России в частности и в особенности // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 3. Его же. К вопросу о форме государственного единства России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2007. № 2.

[25]Пиголкин А.С. Теория государства и права: Учебник. М., 2003.

[26] Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. М., 2000. С. 180; Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 11; Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М., 2002.

Учитывая схоластический характер данных разногласий, представляется осмысленным уклоняться от дискуссии по данному вопросу, рассматривая форму территориального устройства не как общее понятие по отношению к его частным видам или к видам государств, а лишь как основание деления государств. В этом случае по форме (но не в качестве форм) территориального устройства могут быть выделены унитарные, федеративные, иные государства, а параллельно данному делению можно рассматривать различные виды территориального устройства государства (административно-территориальное, федеративное, иные).

Представители дореволюционной юридической науки за непродолжительный период исследования проблематики территориального (государственного) устройства предложили довольно многообразные варианты перечней его форм. [28] В советский период подходы к выделению форм территориального устройства государства подверглись унификации. [29] Ее результатами стало вышеупомянутое признание двух основных форм такого устройства – унитарной и федеративной, – которое унаследовано современной отечественной юриспруденцией. Однако помимо них представители постсоветской правовой науки признают и многие другие формы.

Прежде всего, к числу современных форм территориального устройства причисляются регионалистские государства.[30] В качестве собирательной категории, противопоставляемой унитарному государству, в связи с этим предложено «составное государство»[31] (применимое к федерациям и к регионалистским государствам).

В учебной и научной литературе к формам государственного устройства современности иногда относят и конфедеративное устройство (либо конфедерацию).[32] Это имеет под собой определенную аргументацию,[33] однако следует иметь в виду, что конфедерациями именуются политические союзы, характеризовавшиеся весьма различной степенью слитности (крайне обширно и практическое употребление слова «федерация»: в частности, первые из союзов, относимых к федерациям современного типа, не отличались государственным единством).[34] В связи с этим заслуживает внимания вывод о том, что в зависимости от конкретно-исторических обстоятельств «конфедерация может трактоваться двояко: и как меж-

---

[27] Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. М., 2004. С. 55, 185; Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М., 2004.

[28] По широте использования преобладали категории, производные от германоязычной терминологии, – «государственные соединения», «государственные союзы», «союзы государств» и др. (см., в частности: Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения / Под редакцией и с предисловием М.А. Рейснера. Часть III. Право современного государственного соединения. Рига, 1912. С. 3-78. Ильин И.А. Теория права и государства. М., 2003. С. 147. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Часть I. Общее государственное право. М., 1894. С. 182-184). Часть исследователей обращалась также к категориальному аппарату франкоязычной и англоязычной науки. В частности, Ф.Ф. Кокошкин различал международно-правовые и государственно-правовые соединения: к первым он относил союз государств (частным случаем которой считал реальную унию), или конфедерацию, а также протекторат, а ко вторым – союзное государство, или федерацию, и сюзеренитет (Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 297-304).

[29] Энциклопедия государства и права. Т. III. М., 1925-27. С. 1413.

[30] Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 172.

[31] Вернье Ж. Испания как составное государство // Казанский федералист. 2003. № 3(7). С. 61-76; Марин К.А. Отношения между государством и автономными сообществами // Казанский федералист. 2003. № 3(7). С. 77.

[32] Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, А.В. Малько; Под общ. ред. д.ю.н., проф. А.В. Малько. М., 2004. Некоторые специалисты даже именуют конфедерацию государством (см., например: Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права (Юриспруденции): Учебный курс. М., 2003. С. 168).

[33] Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Том 8: Учебники и учебные пособия. М., 2010. С. 111; Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2007. С. 169; Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2003. С. 96-101; The Modern Concept of Confederation. Santorini. 1994, 22-25 Sept. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1995.

[34] Так, Ю.В. Ким, исследовавший античный опыт зарождения федеративных образований, сделал вывод, что «в своем… изначальном смысле федерация (так же, как и конфедерация) – не что иное, как межгосударственное объединение» (Ким Ю.В. Что такое «классическая» федерация? // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 7. С. 43).

государственный союз, и как форма государственного устройства».[35] Однако единым государством ни одна конфедерация (не считая федеративных государств, сохранивших слово «конфедерация» в самоназвании) не являлась, что прямо или косвенно признается и специалистами, выделяющими конфедерацию как особую форму государственного устройства.[36] Поэтому в большинстве авторитетных научных трактовок конфедерация предстает международно-правовым союзом государств,[37] что, правда, также не является бесспорным: утверждение о межгосударственном характере конфедерации коренятся в североамериканской и германской традициях осмысления сложносоставных политических образований,[38] хотя первые конфедерации, трансформировавшиеся в федеративные государства, не являлись союзами полноценных суверенных государств в современном понимании этого термина.[39]

Наряду с конфедерацией формой государственного устройства некоторые ученые считают протекторат.[40] Данная позиция также далеко не бесспорна, поскольку, во-первых, как и конфедерация, протекторат характеризует международно-правовое объединение государств, во-вторых, протекторат есть не форма территориального устройства, а форма отношений между государствами (более того, отдельные авторы, рассматривая протекторат, как «класс сложных государств», сами опровергают это утверждение, указывая, что «под *протекторатом* понимается международный договор»[41]).

Вряд ли обоснованно считать формой государственного устройства и кондоминиум.[42] Данное явление также имеет международно-правовую природу и отражает связь государств между собой, а не их территориальное устройство.

В качестве исторического типа государственного устройства часть специалистов предлагает рассматривать империю.[43] Однако это понятие связано прежде всего – в зависимости от придаваемого ему смысла – с формой правления либо с характером проводимой

---

[35] Евсеенко Т.П. К вопросу о конфедерации как устойчивой форме государственного устройства // Академический юридический журнал. 2004. № 2 (16). С. 9.

[36]Например, В.Н. Хропанюк делит государства на унитарные, федеративные и конфедеративные (см.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений / Под редакцией профессора В.Г. Стрекозова. М., 2008. С. 116), но при этом определяет конфедерацию как «временный юридический союз суверенных государств» (Там же. С. 122).

[37]Златопольский Д.Л. Разрушение СССР (размышление о проблеме). М., 1998; Кокошкин Ф.Ф. Указ. соч. С. 303; Кистяковский Ф.А. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 298, 303; Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997. С. 45; Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 23.

[38]См.: Гачек Ю. Указ. соч. С. 51-77.

[39]Швейцарские кантоны по отдельности никогда не были независимы. Они возникли на основе объединений крестьянско-ремесленнических общин, относившихся к владениям Габсбургов, входившим в свою очередь в Священную Римскую империю. На имперском уровне самостоятельность Швейцарии была окончательно признана в 1499 г. (в результате так называемой Швабской войны), на международном – в 1648 г. (Оснабрюкским договором, завершившим Тридцатилетнюю войну). Причем в названном договоре (см.: Buschmann A. Kaiser und Reich. Teil 2. Baden-Baden, 1994. S. 11-106) говорилось о независимости именно Швейцарии – Гельветического союза кантонов, а не каждого кантона как самостоятельного политического образования (см. об этом также: Лексин И.В. Территориальное устройство Германского королевства и Священной Римской империи // Российский юридический журнал. 2009. № 1 (64). С. 46, 51).

Североамериканские штаты также никогда не имели исторической возможности выступать в качестве самостоятельных субъектов международного права: конфедерация начала формироваться задолго до провозглашения независимости (первый Континентальный конгресс делегатов от законодательных собраний колоний собрался осенью 1774 г.). Декларация независимости штатов была принята вторым Континентальным конгрессом 4 июля 1776 г. как коллективное волеизъявление штатов. В Версальском мирном договоре 1783 г. (см.: United States. Department of State, Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949 (compiled under the direction of Charles I. Bevans), vol. 12 (1974). Pp. 8-12), которым была признана независимость бывших колоний, последние перечислялись (в ст. 1) и обозначались как суверенные государства, но не выступали по отдельности как стороны договора. Договор был подписан американской делегацией от имени всех штатов и ратифицирован Конгрессом Конфедерации, а не легислатурами отдельных штатов (см. об этом также: Лексин И.В. Эволюция территориального устройства США // Формула права. 2006. № 1(5). С. 70-71).

[40] Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 2001. С. 61, 65; Гукепшоков М.Х. Проблемы классификации форм государства. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 6, 21.

[41]Спиридонов Л.И. Указ. соч. С. 61 (курсив в цитате дан в соответствии с изданием).

[42]О конфедерации в этом качестве см.: Гукепшоков М.Х. Указ. раб. С. 6.

[43]: Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2003. С. 98; Иванов Р.Л., Костоков А.Н., Скобелкин В.Н. Основы Российского государства и права. Омск, 1995. С. 17; Гукепшоков М.Х. Указ. раб. С. 23.

внешней или национальной политики. По характеру же территориального устройства политические общности, обозначаемые общим термином «империя», не составляют цельного явления. Империями могли являться как сложные (например, Российская империя) или простые (например, Французская империя в начале XIX в.) унитарные государства, так и унии (например, Австрийская империя, существовавшая в 1806 – 1867 гг.).

Более обоснованным является представление в качестве формы территориального устройства реальной унии.[44] Правда, некоторые авторы включают в перечень таких форм унию как собирательную категорию, в рамках которой ими выделяются «конфедерации, федерации, объединения монархических государств в форме реальной и персональной (личной) унии, фузии, инкорпорации и империи».[45] Такой подход сомнителен по меньшей мере в трех отношениях. Во-первых, часть перечисленных категорий описывает не государство, а межгосударственные объединения. Во-вторых, эти категории не составляют полноценного классификационного ряда, поскольку частично пересекаются между собой (например, это относится к реальной унии и империи). В-третьих, часть из них корреспондирует не формам территориального устройства, а процессам или механизмам политического объединения. Так, упомянутые авторы определяют фузию как слияние государств, а инкорпорацию – как «присоединение одного государства к другому».[46] Следует заметить, что термин «инкорпорация» в данном значении использовался юристами еще в дореволюционной России – но не для обозначения самостоятельной «формы соединения государств», а лишь для характеристики порядка соединения.[47]

Уязвимость принятых подходов к классификации форм территориального устройства связана с одним общим обстоятельством. Большинство используемых в юридической науке и практике категорий, относящихся к территориальному устройству государства, имеет индуктивное происхождение, т.е. возникло вследствие обобщения политической и юридической практики, а не в результате логического деления общего понятия на частные по единому основанию. Своим появлением эти категории обязаны практической распространенности или, напротив, уникальности некоторых моделей территориального устройства. К таким категориям относятся федерация и федеративное устройство, национально-государственное устройство, административно-территориальное устройство, регионалистское государство и др.

Прямая производность данных категорий от реальных явлений предопределяет логическую самостоятельность соответствующих понятий по отношению друг к другу: поскольку эти понятия не являются результатами логического деления общего по отношению к ним понятия, составить полноценную классификацию они могли бы лишь по случайности (но вероятность этого крайне мала). Обосновать данное утверждение можно посредством следующих аргументов.

Во-первых, несмотря на сохранение частью исследователей уверенности в том, что «для всех современных государств характерна одна из двух форм государственного устройства – унитарное или единое государство и федеративное или сложное государство»,[48] на практике федерализм и унитаризм, конечно, не противопоставлены, а, напротив, неразрывно связаны друг с другом: в настоящее время сложно найти унитарное государство, которое вообще не имело бы черт, традиционно приписываемых федерациям, и соответственно федеративное государство – без характеристик, ассоциируемых с унитаризмом. С учетом современных реалий[49] и крайней размытости значения слов «федерация», «федерализм», «унита-

[44]Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 213-216.
[45]Гукепшоков М.Х. Указ. раб. С. 16; Спиридонов Л.И. Указ. соч. С. 61.
[46]Спиридонов Л.И. Указ. соч. С. 65; Гукепшоков М.Х. Указ. раб. С. 16.
[47]Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. I. СПб., 1893. С. 138-153; Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 297.
[48]Беспалый И.Т. Государственное право Российской Федерации. Учебное пособие. Часть 1. Самара, 2004. С. 86.
[49]К их числу относятся, в частности: усиление многообразия территориального устройства современных государств; появление и достаточно успешное функционирование межгосударственных объединений, обладающих как конфедеративными, так и федеративными свойствами; наличие формально унитарных государств, более децентрализованных, чем некоторые государства, официально самопровозглашенные федерациями.

ризм», вызванной их вольным употреблением политиками и политологами, осмысленность использования этих терминов в качестве юридических категорий все более снижается. Как известно, «мировая практика демонстрирует, с одной стороны, постепенное сближение и нивелирование различий между унитарной и федеративной формами, а с другой стороны – усиливающуюся дифференциацию государств внутри каждой из этих форм».[50]

На этом основании, в принципе, допустимо утверждать, что десятки государств, формально не являющихся федерациями, отчасти функционируют на принципах федерализма,[51] что «существуют унитарные государства с сильно развитыми началами федерализма»,[52] или усматривать наличие зачатков федеративных отношений в древней Руси, Великом княжестве Литовском (Литовско-Русском государстве) или в иных исторических формах государственности.[53] Но в рамках юридической логики такие высказывания можно воспринимать и использовать лишь как «попутно сказанное». Выстраивать научные (речь, безусловно, идет о правовой науке) выводы вокруг тезисов о частичной федеративности тех или иных государств рискованно: наличие общих черт у любых смежных явлений неизбежно, и присутствие у одного явления признаков, характерных для другого явления, не дает автоматически оснований считать его явлением другой категории. Обладание некоторыми признаками федерации не делает государство «отчасти федерацией» – так же, как и наделение иностранцев отдельными элементами гражданской, трудовой и даже конституционной правосубъектности, характерной для граждан Российской Федерации, не делает иностранцев российскими гражданами. С равным успехом можно было бы именовать и любые внутригосударственные территориальные единицы, и надгосударственные союзы государствами на том основании, что с последними они имеют некоторые общие черты.

Во-вторых, федерация и унитарное государство, будучи смежными явлениями в действительности, в теории могут оказываться априори понятиями разного порядка: при их описании обычно указываются наиболее типичные черты и при этом не ставится цель сформировать симметричные наборы признаков (что является необходимым логическим основанием для теоретического разграничения понятий). Закономерным результатом этого является замещение полноценного классификационного ряда совокупностью категорий, накладывающихся друг на друга или «неплотно прилегающих» друг к другу.

В-третьих, не вполне уместно представление классификационного ряда как шкалы, крайними значениями которой являются унитарное и федеративное устройства, между которыми располагаются смешанные формы. Так, регионалистские государства, или государства автономий, которые, по мнению части исследователей, являются «гибридами» федерации и унитарного государства[54] или «переходной формой»,[55] «переходным состоянием»[56] между унитарным государством и федерацией, на практике приобретают все более специфические черты по отношению и к унитарным государствам, и к федерациям (например, по степени

[50]Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы). Автореф. дис. … докт. юрид. наук. Тюмень, 2009.

[51]Натан Р.П., Хоффман Э.П. Современный федерализм: сравнительные перспективы // Международная жизнь. 1992. № 4. С. 34; Лабутин А.К. Территориальное устройство Российской Федерации: Организационно-правовые вопросы. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2006. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т. 1 / Науч. ред. А.Н. Митин. Новосибирск, 2010.

[52]Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / Научный редактор Н.М. Добрынин. Новосибирск, 2009.

[53]Ключевский В.О. Сочинения. Т. I. М., 1987. С. 208-210; Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в древней Руси. Собр. соч. в 8 кн. Кн. 1. СПб., 1903; Любавский М.К. Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства ко времени издания первого Литовского статута. М., 1892.

[54]Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996.

[55]Леонова О.Г. Новый формат федеративного устройства России // Развитие России и конституционное строительство: теория, методология, проектирование. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 21 октября. 2011 г.). М., 2012.

[56]Троицкая А.А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73).

децентрализации расходных полномочий Испания опережает многие из официально федеративных стран[57]).

Регионализация представляет собой частный случай деунитаризации, но не может быть однозначно названа частным случаем федерализации. Так, разработчики Конституции Испании 1978 г. намеренно не предусматривали перехода к федеративному государственному устройству. Против федерализации говорили два основных обстоятельства. Во-первых, большинство регионов Испании никогда не выражало стремления к широкой самостоятельности. Поэтому первоначально предполагалось, что претензии на автономию будут исходить, в первую очередь, от Страны Басков и от Каталонии, издавна стремившихся к восстановлению особого статуса, и от Галисии и Андалусии, которые в наибольшей степени (после Страны Басков и Каталонии) продвинулись в деле получения автономного статуса в период «второй республики» (1931 – 1939 гг.). Во-вторых, названные регионы претендовали не просто на расширение компетенции, а именно на особое положение по сравнению с другими регионами Испании, поэтому перспектива стать одним из множества субъектов федерации ни один из них не устроила бы.

С точки зрения исторической практики сомнительно отнесение к «промежуточным формам» государственного устройства реальной унии,[58] поскольку основанные на ней территориальные объединения или распадались, или превращались в унитарные государства, но не в федерации. С большим основанием реальную унию можно было бы назвать не «промежуточной», а «крайней» формой территориального устройства.

Радикально избавиться от упомянутых и иных подобных теоретических недостатков можно лишь отказавшись для целей классификации от использования заранее заданных форм территориального устройства государства и выделяемых в соответствии с ними федеративного, унитарного, регионалистского и иных видов государств (следует оговориться, что это совершенно не означает отказа от их исследования). Для получения логически безупречной классификации необходимо выбрать абстрактное основание типизации, и лишь после получения формально-логических типов территориального устройства и государств уместно соотносить с данными типами привычные категории федерации, унитарного государства и др.

Простейшим вариантом формально-логической классификации, как известно, является дихотомия. К территориальному устройству государств именно она подходит лучшим образом, поскольку, учитывая динамичность практических проявлений данного устройства и открытость (незавершенность) перечня этих проявлений, четкое и непротиворечивое распределение последних может обеспечить лишь незамысловатая классификация. При этом представляется допустимым воспользоваться уже существующей терминологической базой, а именно знакомыми еще дореволюционной науке категориями простых и сложных государств.[59]

Данные понятия крайне многозначны,[60] и их содержание для целей классификации будет скорректировано. Для разделения государств на простые и сложные будет использована не менее известная категория – законодательная (политическая) автономия территориальных образований в составе государств. Этот критерий, конечно, может вызвать возражения в связи с сомнениями в применимости термина «автономия» к федеративным государствам.[61] Однако в своем первичном значении автономия не обладает признаками, которые позволили бы противопоставлять ее федерации. Сама категория «автономия» возникла задолго до появ-

[57]В частности, Австрию, ФРГ, Российскую Федерацию.

[58]Иванов В.В. Автономные округа в составе краев, областей – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). М., 2002.

[59]Чичерин Б.Н. Указ. соч. С. 268-291; Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 137, 144, 158.

[60]Так, И.А. Ильин (см.: Ильин И.А. Указ. соч. С. 147) помимо простых государств выделял «международно-правовые соединения» (союзы государств и реальные унии) и «государственно-правовые соединения» (основанные на отношениях вассалитета – сюзеренитета и союзные государства), Б.Н. Чичерин разделял сложные государства на соединения, союзы государств и союзные государства (Чичерин Б.Н. Указ. соч. С. 182-184).

[61]Кукушкин М.И. Автономия в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Российский юридический журнал. 2002. № 4 (36). С. 28-29.

ления представлений о федерации как о форме территориального устройства государства и, очевидно, была безразлична к специфическим чертам этой формы. Федерация первоначально также не рассматривалась как явление, исключающее автономию. Напротив, идеологи первой федерации современного типа использовали термины «автономия» и «автономный» для характеристики устройства США.[62] Не противопоставляется автономия федерации и многими современными зарубежными исследователями,[63] с которыми, правда, солидарны лишь немногие представители отечественной правовой науки.[64]

По указанному основанию государства подразделяются следующим образом. В категорию простых попадают государства, в составе которых отсутствуют территориальные образования, обладающие политической автономией, а сложным оказывается любое государство, в составе которого имеется хотя бы одно политико-автономное территориальное образование. В категорию сложных государств в данном смысле попадают:

- союзные и иные государства, именуемые федерациями;
- регионалистские («регионализованные», «областные») государства, или государства автономий;
- государства, основанные на отношениях сюзеренитета – вассалитета;
- сложные унитарные государства;
- территориальные союзы, основанные на реальной унии (государствами такие союзы являлись лишь в политическом отношении, тогда как юридически представляли собой совокупности отдельных монархий).

Классификация государств на простые и сложные, конечно, также весьма условна. Однако она в большей степени связана с такими фактическими параметрами территориального устройства, как централизация (децентрализация) государственной власти, разграничение компетенции между ее уровнями, и кроме того, как было сказано, в большей степени соответствует требованиям формальной логики, чем деление на федерации и унитарные государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Том 8: Учебники и учебные пособия. М., 2010.
2. Андерсон Дж. Федерализм: введение / Пер. с англ.: А. Куряева, Т. Данилова. М., 2009.
3. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. М., 2004.
4. Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие. М., 2001.
5. Безруков А.В. Особенности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации: учебное пособие. Красноярск, 2005.
6. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учебник. М., 2000.
7. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. М., 2000.
8. Кистяковский Ф.А. Лекции по общему государственному праву. М., 1912.
9. Ключевский В.О. Сочинения. Т. I. М., 1987.
10. Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в древней Руси. Собр. соч. в 8 кн. Кн. 1. СПб., 1903.
11. Кукушкин М.И. Автономия в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Российский юридический журнал. 2002. № 4 (36).
12. Куплеваский Н.О. Русское государственное право. Т. II. Выпуск I. Харьков, 1896.
13. Лексин И.В. Территориальное устройство Германского королевства и Священной Римской империи // Российский юридический журнал. 2009. № 1 (64).
14. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений / Под редакцией профессора В.Г. Стрекозова. М., 2008.
15. Ященко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

[62]Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1994. С. 349.
[63]Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston, 1964. P. 11; Watts R.L. Comparing Federal Systems in the 1990s. Kingston, 1996.
[64] Кутафин О.Е. Российская автономия: монография. М., 2006. С. 344.

16. Kelly J.B. The Charter of Rights and Freedoms and the Rebalancing of Liberal Constitutionalism in Canada, 1982-1997 // Osgoode Hall Law Journal, 1999. Vol. 37, No. 3.

Лексин Иван Владимирович
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
факультет государственного управления
кандидат юридических наук, кандидат экономических наук, доцент
доцент кафедры правовых основ управления
119992, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, к. 4
Тел. (495) 939-27-83
E-mail:leksin@spa.msu.ru

I.V. LEKSIN

FORMS OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE STATE: CONCEPT AND TYPOLOGY

The article deals with the issues of interpretation of the notion of the form of territorial structure of the state and of classifying existing territorial structures. The author evaluates the utility of conventional terms, used for description of different types of territorial structures, and formulates his suggestions on revision of these terms.

***Key words**: territorial structure of the state; federation; subnational entity; autonomy; simple state; complex state.*

BIBLIOGRAPHY

1. Alekseyev S.S. Sobraniye sochineniy. V 10 t. Tom 8: Uchebniki i uchebnyye posobiya. M., 2010.
2. Anderson Dzh. Federalizm: vvedeniye / Per. s angl.: A. Kuryayeva, T. Danilova. M., 2009.
3. Arbuzkin A.M. Konstitutsionnoye pravo zarubezhnykh stran: Uchebnoye posobiye. M., 2004.
4. Babayev V.K., Baranov V.M., Tolstik V.A. Teoriya prava i gosudarstva v skhemakh i opredeleniyakh: Uchebnoye posobiye. M., 2001.
5. Bezrukov A.V. Osobennosti konstitutsionno-pravovogo statusa subyektov Rossiyskoy Federatsii: uchebnoye posobiye. Krasnoyarsk, 2005.
6. Engibaryan R.V., Tadevosyan E.V. Konstitutsionnoye pravo: Uchebnik. M., 2000.
7. Zlatopolskiy D.L. Gosudarstvennoye pravo zarubezhnykh stran: Vostochnoy Yevropy i Azii. Ucheb-nik dlya vuzov. M., 2000.
8. Kistyakovskiy F.A. Lektsii po obshchemu gosudarstvennomu pravu. M., 1912.
9. Klyuchevskiy V.O. Sochineniya. T. I. M., 1987.
10. Kostomarov N.I. Mysli o federativnom nachale v drevney Rusi. Sobr. soch. v 8 kn. Kn. 1. SPb., 1903.
11. Kukushkin M.I. Avtonomiya v Rossiyskoy Federatsii: problemy teorii i praktiki // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2002. № 4 (36).
12. Kuplevaskiy N.O. Russkoye gosudarstvennoye pravo. T. II. Vypusk I. Kharkov, 1896.
13. Leksin I.V. Territorialnoye ustroystvo Germanskogo korolevstva i Svyashchennoy Rimskoy impe-rii // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2009. № 1 (64).
14. Khropanyuk V.N. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik dlya vysshikh uchebnykh zavedeniy / Pod redaktsiyey professora V.G. Strekozova. M., 2008.
15. Yashchenko A.S. Teoriya federalizma. Opyt sinteticheskoy teorii prava i gosudarstva. Yuryev, 1912.
16. Kelly J.B. The Charter of Rights and Freedoms and the Rebalancing of Liberal Constitutionalism in Canada, 1982-1997 // Osgoode Hall Law Journal, 1999. Vol. 37, No. 3.

Leksin Ivan Vladimirovich
Lomonosov Moscow State University
School (Faculty) of Public Administration
Candidate of legal Sciences, the candidate of economic Sciences,
associate Professor associate professor at the Department
of Legal Foundations of Public Administration
Lomonosov ave, bldg. 27-4, 119992 Moscow
Tel. (495) 939-27-83
E-mail:leksin@spa.msu.ru

УДК 342.565.5

Л.В. ШЕЛОМАНОВА

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ НЕСМЕНЯЕМОСТИ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ СУДЕЙ

Статья посвящена исследованию ряда проблем, связанных с теоретическим осмыслением и практической реализацией конституционных институтов несменяемости и неприкосновенности судей. Автор считает, что дальнейшим шагом на пути совершенствования институтов несменяемости и неприкосновенности судей в Российской Федерации после вынесения Конституционным Судом России Постановления от 28 февраля 2008 г. № 3-П и принятия первой редакции Закона о Дисциплинарном судебном присутствии могла бы явиться полная передача дел о досрочном прекращении полномочий судей всех судов судебной системы Российской Федерации под юрисдикцию Дисциплинарного судебного присутствия (с исключением соответствующей компетенции квалификационных коллегий судей как органов судейского сообщества).

Ключевые слова: *независимость судей, правосудие, несменяемость, неприкосновенность.*

Несменяемость и неприкосновенность – классические институты конституционных основ правосудия, которые гарантируют, главным образом, независимость и беспристрастность судов.[65] Им специально посвящены ст. 121 и 122 Конституции.[66] Несменяемость означает, что полномочия судьи, по общему правилу, не прекращаются и не приостанавливаются, если иное не установлено федеральным законом по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции, причем федеральный законодатель несет публично-правовую обязанность исчерпывающего правового регулирования оснований и порядка приостановления и прекращения полномочий судьи.[67] Неприкосновенность в узком смысле предполагает, что судья не может быть привлечен к юридической ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом, причем этот порядок должен быть более сложным по сравнению с общим порядком привлечения физических лиц к данной ответственности. Допускается и более широкое понимание принципа неприкосновенности судьи, дополняющее его институтом общей неприкосновенности судьи как физического лица.[68] Совместное упоминание в научной доктрине и в законодательстве институтов несменяемости и неприкосновенности объясняется тем, что оба института служат общей цели – гарантировать автономность, самостоятельность, обособленность фактического статуса судьи, защитить его от произвольного увольнения или наказания, тем самым – какого-либо вмешательства со стороны третьих лиц.

Если судью можно в общем порядке уволить с должности или привлечь его к юридической ответственности (прежде всего, уголовной) – налицо высокая вероятность угрозы зависимости судьи от органов и должностных лиц, управомоченных законом на применение данных санкций: в первом случае от руководства судебной системой, во втором – правоохранительных органов, оценку деятельности которым судья дает или может дать в своей профессиональной деятельности. Иммунитет судьи в области трудовых и уголовных право-

[65] Дмитрий Козак: три «не» судебной реформы – независимость, неприкосновенность, несменяемость (Из выступления заместителя Руководителя Администрации Президента РФ Д.Козака на конференции «10 лет судебной реформе: итоги и перспективы») // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 2.

[66] В связи с этим представляется не случайным расположение в конституционном тексте статей 121 и 122 после статьи 120, которой гарантируется независимость судей. В Конституции Российской Федерации весьма часто встречаются статьи, раскрывающие содержание предыдущих статей (например, статьи 2 – 15 раскрывают смысл ч. 1 ст. 1).

[67] Афанасьева С.И. Несменяемость судей – важнейшая гарантия их независимости // Юридическая наука и практика: пути развития и совершенствования. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2003. С. 252. Шатских М.В. Несменяемость как основная конституционная гарантия независимости судей // Человек, его права и свободы – высшая ценность. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2007. С. 261.

[68] Агузаров Т. Уголовная ответственность за посягательство на неприкосновенность судьи // Уголовное право. 2003. № 2. С. 7 – 8.

отношений имеет общую природу с депутатским иммунитетом. В данных случаях законодатель стремится не к установлению личных привилегий соответствующих должностных лиц, а предпочитает отступление от общеюридического принципа равенства всех перед законом и судом (Ст. 19 Конституции) во имя более значимых конституционных целей – обеспечения свободы депутатского мандата и независимости правосудия.

Независимость правосудия – не личная привилегия судей, а их высочайшая ответственность. Предполагается, что на должности судей назначаются граждане с безупречной репутацией и высокой правовой квалификацией. Чтобы судья был действительно свободным в оценке доказательств, представленных каждой из сторон юридического спора, а также правовой стороны дела (какая именно норма права или система правовых норм подлежит применению; каким образом следует толковать данные правовые нормы; какие юридические последствия, в конечном итоге, повлекут за собой спорные правоотношения и т.п.) – судья должен быть заблаговременно защищен от произвольного или необоснованного увольнения или наказания при условии, что судья действует добросовестно, в установленных Конституцией Российской Федерации целях отправления правосудия. Если же будет доказано обратное в установленной законом юрисдикционной процедуре – судья должен быть уволен с должности или привлечен к иным видам юридической ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Обоснованность указанной правовой позиции подтверждается сложившейся в современной России практикой конституционного правосудия. Применительно к проблеме неприкосновенности депутатов Конституционный Суд Российской Федерации указал, что поскольку парламенты являются органами народного представительства, выразителями интересов и воли народа, необходимы *самостоятельность* в системе разделения властей и *независимость* его членов от чьих бы то ни было указаний. Народные представители связаны лишь конституцией и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата). Из этого вытекает необходимость специальных гарантий беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий. К числу таких гарантий относится публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, призванный *оградить* депутата *от неправомерного вмешательства* в его деятельность по осуществлению мандата, *от попыток оказать* на него *давление*, в том числе со стороны органов исполнительной власти *путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности*. Вместе с тем неприкосновенность не может рассматриваться как личная привилегия депутата, освобождающая его от ответственности за совершенные уголовные и административные правонарушения.[69]

Приведенные выше рассуждения в полной мере распространяются на судейский иммунитет. Однако в другом постановлении Конституционный Суд верно обратил внимание на наличие ряда особенностей парламентского иммунитета по сравнению с судейским иммунитетом, которые на судей распространяться не должны. По своей природе парламентский иммунитет предполагает защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности. Его нельзя привлечь к ответственности за действия, соответствующие статусу депутата (высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании). Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, производство по уголовным делам и делам об административных правонарушениях допустимы только в случае лишения его неприкосновенности.[70]

---

[69] Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П.Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

[70] Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

Таким образом, основанием для отклонения (по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции) от конституционных принципов несменяемости и неприкосновенности судей являются обстоятельства, обусловленные природой должности судьи как независимого арбитра в юридических спорах. Если дополнительные гарантии судейского иммунитета действительно служат цели беспристрастного отправления правосудия – они имеют правомерный характер и подлежат конституционной защите наравне с иными юридически значимыми ценностями. Но эти конституционные цели, напротив, могут потребовать и дополнительных мер юридической ответственности судей по сравнению с иными гражданами России.

Именно эти тенденции характерны для современного этапа развития российской государственности. С одной стороны, полномочия судьи прекращаются и приостанавливаются по более узкому перечню оснований, чем это предусмотрено Трудовым кодексом для других граждан (в этом проявляется судейский иммунитет в трудовых правоотношениях). С другой – судья может быть досрочно лишен своих полномочий вследствие нарушения им Кодекса судейской этики[71] (здесь, напротив, судья защищен от необоснованного увольнения в значительно меньшей степени по сравнению с иными гражданами). При этом оба упомянутых института служат одной и той же цели – гарантировать независимость правосудия посредством установления в законодательстве правовых норм специального характера (как ослабляющих, так и усиливающих ответственность судей в зависимости от вида общественных отношений, подлежащих правовому регулированию).

Об этом также свидетельствует правоприменительная практика конституционного правосудия. Так, рассматривая дело об условиях привлечения к отправлению правосудия судьи, находящегося в отставке, Конституционный Суд признал не соответствующей Конституции статью 7.1 Закона о статусе судей в той мере, в какой ею допускается привлечение находящегося в отставке судьи, полномочия которого были прекращены по истечении первоначального срока полномочий и который не был назначен на ту же должность без ограничения срока полномочий, к осуществлению правосудия в качестве судьи федерального суда[72]. Суд признал положения Закона о статусе судей и Закона об органах судейского сообщества не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они предполагают, что принимаемое квалификационной коллегией судей в процедуре голосования решение об отказе судье, первоначальный трехлетний срок полномочий которого истек, в рекомендации на ту же должность без ограничения срока полномочий должно быть мотивированным, т.е. содержать указание на причины, наличие которых препятствует его назначению на должность судьи и которые, соответственно, могут стать предметом судебного контроля при проверке законности и обоснованности данного решения по существу.[73]

Конституционный Суд также признал положение пункта 1 статьи 12.1. Закона о статусе судей, согласно которому за совершение дисциплинарного проступка на судью может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи, не противоречащим Конституции, поскольку оно предполагает возможность применения данной меры взыскания лишь за совершение такого проступка, который порочит честь и достоинство судьи, является не совместимым со статусом судьи, и лишь на основе принципа соразмерности, что должно гарантироваться независимым статусом органов судейского сообщества, осуществляющих досрочное прекращение полномочий судьи, а также справедливой процедурой рассмотрения соответствующих дел. Положение пункта 11 статьи 6.1. За-

[71] Кодекс судейской этики (утв. VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2005. № 2.

[72] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности статьи 7.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части первой статьи 1, части третьей статьи 8 и статьи 297 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Милехина» // СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3998.

[73] Постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2009 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина» // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1771.

кона о статусе судей, согласно которому полномочия председателей судов могут быть досрочно прекращены в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими своих должностных обязанностей, признано не противоречащим Конституции, поскольку по своему смыслу в системе действующих норм оно не может служить самостоятельным основанием для досрочного прекращения полномочий судьи. Кроме того, Конституционный Суд признал положения Закона об органах судейского сообщества, которыми в производстве по досрочному прекращению полномочий судьи должностным лицам предоставляется право проводить проверку жалоб на совершение судьей дисциплинарного проступка, обращаться с представлением в квалификационную коллегию судей о прекращении полномочий судьи, участвовать в заседаниях квалификационных коллегий судей и высказывать свое мнение по обсуждаемым вопросам, не противоречащими Конституции, поскольку указанные положения при условии, что квалификационная коллегия судей выносит мотивированное решение тайным голосованием, результаты которого (число голосов, поданных «за» и «против») отражаются в протоколе заседания и самом решении - не предполагают возможность использования председателями судов данной процедуры для незаконного воздействия как на членов квалификационной коллегии, так и на судью, с тем чтобы поставить судей в зависимое и подчиненное положение при осуществлении правосудия, и сами по себе не нарушают принципы самостоятельности и независимости судебной власти, неприкосновенности и несменяемости судьи.[74]

Важнейшим шагом на пути дальнейшего совершенствования правового регулирования несменяемости и неприкосновенности судей явилось принятие Закона о Дисциплинарном судебном присутствии.[75] В соответствии с этим нормативным правовым актом Дисциплинарное судебное присутствие является судебным органом, рассматривающим дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и обращениям на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации об отказе в досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков.[76] Тем самым создаются судебные гарантии защиты судей от необоснованного прекращения полномочий вследствие вменяемого им в вину дисциплинарного правонарушения.[77]

По смыслу ст. 2 Закона, данный орган предназначен для обжалования действий соответствующих органов судебного сообщества в рамках двух из трех имеющихся подсистем судебной системы России – судов общей и арбитражной юрисдикции.[78] Дисциплинарное судебное присутствие формируется из числа судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда (за исключением председателей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда и их заместителей, а также судей, входящих в состав Высшей квалификационной коллегии судей и в состав Совета судей Российской Федерации) в количестве шести членов. Члены Дисциплинарного судебного

[74] Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой» // СЗ РФ. 2008. № 10. Ст. 976.

[75] Селезнева Н.М. Дисциплинарное судебное присутствие: проблемы организации и деятельности // Современная юридическая наука и правоприменение. Саратов: СГАП, 2010. С. 254. Дудин Н.С. Дисциплинарное судебное присутствие как орган, рассматривающий жалобы (обращения) судей // Право и суд в современном мире. Челябинск: Рекпол, 2010. С. 63. Коновалов С.Г. Дисциплинарное судебное присутствие и проблемы его функционирования // Мировой судья. 2011. № 1. С. 10.

[76] Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. «О дисциплинарном судебном присутствии» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2009. № 45. Ст. 5261.

[77] Гонцов К.И. Дисциплинарное судебное присутствие – специальный суд для разрешения некоторых категорий споров судей // Правовая наука и юридическое образование. Пермь, 2010. С. 47.

[78] Воронов А.Ф. О дисциплинарном судебном присутствии, судебной системе, видах судопроизводства и разделении властей // Законодательство. 2010. № 10. С. 66 – 72.

присутствия избираются: три судьи от Верховного Суда и три судьи от Высшего Арбитражного Суда.

Подобный подход, на наш взгляд, заслуживает критического осмысления по следующим основаниям. Во-первых, исключение из состава Дисциплинарного судебного присутствия представителей Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации не может объясняться спецификой судов общей и арбитражной юрисдикции, поскольку нарушение Кодекса судейской этики со стороны судей конституционной юстиции не менее вероятно, чем любых других судов. Во-вторых, законодатель не учел конституционных основ федеративного устройства страны. Если жалобы судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации выводятся из-под юрисдикции Дисциплинарного судебного присутствия, аналогичных норм следует ожидать и в отношении мировых судей, являющихся судьями субъектов Федерации (обособленный характер дисциплинарной ответственности судей Конституционного Суда Российской Федерации, в отличие от ответственности судей всех судов конституционной (уставной) юстиции, может объясняться спецификой юридического статуса Конституционного Суда Российской Федерации и его месторасположением в городе Санкт-Петербурге). В результате нарушаются конституционные требования разумной достаточности в процессе правового регулирования общественных отношений.

Как следует из Основных принципов независимости судебных органов (одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 года и 40/146 от 13 декабря 1985 года), судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине неспособности выполнять обязанности судьи или поведения, не соответствующего занимаемой должности (пункт 18). Вместе с тем Рекомендация N R (94) 12 по вопросам независимости судей (принята 13 октября 1994 года Комитетом Министров государств – членов Совета Европы) предусматривает, в частности, что если судья выполняет свои обязанности неэффективно и ненадлежащим образом или если имеют место дисциплинарные нарушения, должны приниматься не наносящие ущерба независимости судебных органов необходимые меры; при этом судья не может быть снят с должности до исполнения возраста обязательного выхода на пенсию без веских на то оснований; такие основания должны точно определяться законом и могут быть обусловлены *неспособностью* судьи *выполнять свои функции*, *совершением уголовного правонарушения* или *серьезным нарушением дисциплинарных норм* (пункты 1 и 2 принципа VI).

Кроме того, следует учитывать правовую позицию Конституционного Суда, сформулированную им при рассмотрении дела о проверке конституционности ряда положений Закона о статусе судей и Закона об органах судейского сообщества Конституционный Суд недвусмысленно указал, что основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи должно быть *не любое отступление от требований* закона и этических норм, а лишь такое, которое по своему характеру *с очевидностью несовместимо с высоким званием судьи*, *явно противоречит социальному предназначению судебной власти*, носителем которой является судья. Поэтому, в частности, судья не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за судебную ошибку, если только неправосудность судебного акта не явилась результатом такого поведения судьи, которое по своему характеру несовместимо с занимаемой им должностью. Иное не соответствовало бы принципам независимости, несменяемости и неприкосновенности судей, которые подлежат реализации и при дисциплинарном преследовании отдельных представителей судебной власти.[79]

Важно подчеркнуть, что до формулирования Конституционным Судом данной правовой позиции, практика квалификационных коллегий судей складывалась принципиально иным образом. С момента введения в Закон о статусе судей нормы о дисциплинарной ответ-

[79] Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой» // СЗ РФ. 2008. № 10. Ст. 976.

ственности судей в виде досрочного прекращения их полномочий и до вступления в законную силу Постановления Конституционного Суда от 28 февраля 2008 г. прекращение полномочий судей превратилось в обычную практику, в том числе – по весьма незначительным дисциплинарным проступкам.

Так, в Определении Конституционного Суда от 18 июля 2006 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Желыбинцевой Маргариты Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 3 и пунктом 1 статьи 12.1 Закона о статусе судей, статьей 3 и пунктом 1 статьи 8 Кодекса судейской этики[80] приводится следующий факт. Заявительница не передала принадлежащую ей однокомнатную квартиру взамен новой трехкомнатной квартиры, предоставленной ей как нуждающейся в улучшении жилищных условий. Квалификационной коллегией судей Московской области и судами, рассматривавшими соответствующее гражданское дело, этот поступок был расценен как не совместимый с высоким званием судьи. Несмотря на то, что Конституционный Суд отказал в принятии к рассмотрению жалобы данной гражданки вследствие неподведомственности указанного спора конституционному правосудию, приведенный факт свидетельствует «о весьма широком истолковании квалификационными коллегиями судей и, в дальнейшем, судами общей юрисдикции, норм судейской этики. В приведенном случае гораздо логичнее было бы ожидать от соответствующих государственных органов гражданского иска о прекращении права собственности на спорное имущество, если для этого имелись основания гражданско-правового характера. Если же судья воспользовался своими гражданскими правами, пусть и в целях сохранения определенных объектов имущества или приращения уровня своей материальной обеспеченности, это не дает оснований для досрочного прекращения полномочий судьи».[81]

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что дальнейшим шагом на пути совершенствования институтов несменяемости и неприкосновенности судей в Российской Федерации после вынесения Конституционным Судом России Постановления от 28 февраля 2008 г. № 3-П и принятия первой редакции Закона о Дисциплинарном судебном присутствии должна явиться *полная передача дел о досрочном прекращении полномочий судей всех судов судебной системы Российской Федерации под юрисдикцию Дисциплинарного судебного присутствия* (с исключением соответствующей компетенции квалификационных коллегий судей как органов судейского сообщества).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. «О дисциплинарном судебном присутствии» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2009. № 45.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П.Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // СЗ РФ. 2002. № 16.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и

[80] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2006 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Желыбинцевой Маргариты Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 3 и пунктом 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статьей 3 и пунктом 1 статьи 8 Кодекса судейской этики// СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3160.

[81] Ляднова Э.В. Право граждан на участие в отправлении правосудия: конституционно-правовое содержание и механизм реализации. Дисс… канд. юрид. наук. Орел, 2010. С. 115 – 116.

А.А. Филатовой» // СЗ РФ. 2008. № 10. Ст. 976Кодекс судейской этики (утв. VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2005. № 2.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности статьи 7.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части первой статьи 1, части третьей статьи 8 и статьи 297 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Милехина» // СЗ РФ. 2009. № 31.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2009 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина» // СЗ РФ. 2009. № 14.

7. Агузаров Т. Уголовная ответственность за посягательство на неприкосновенность судьи // Уголовное право. 2003. № 2.

8. Афанасьева С.И. Несменяемость судей – важнейшая гарантия их независимости // Юридическая наука и практика: пути развития и совершенствования. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 2003.

9. Воронов А.Ф. О дисциплинарном судебном присутствии, судебной системе, видах судопроизводства и разделении властей // Законодательство. 2010. № 10. С. 66 – 72.

10. Гонцов К.И. Дисциплинарное судебное присутствие – специальный суд для разрешения некоторых категорий споров судей // Правовая наука и юридическое образование. Пермь, 2010. С. 47.

11. Дудин Н.С. Дисциплинарное судебное присутствие как орган, рассматривающий жалобы (обращения) судей // Право и суд в современном мире. Челябинск: Рекпол, 2010. С. 63. Коновалов С.Г. Дисциплинарное судебное присутствие и проблемы его функционирования // Мировой судья. 2011. № 1.

12. Селезнева Н.М. Дисциплинарное судебное присутствие: проблемы организации и деятельности // Современная юридическая наука и правоприменение. Саратов: СГАП, 2010.

13. Шатских М.В. Несменяемость как основная конституционная гарантия независимости судей // Человек, его права и свободы – высшая ценность. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2007.

Шеломанова Лариса Викторовна
Северный районный суд Орловской области
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК»
Заместитель председателя суда
Кандидат юридических наук,
доцент юридического института
Тел.: (4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

L.V. SHELOMANOVA

CONSTITUTIONAL-LEGAL INSTITUTES TENURE AND IMMUNITY OF JUDGES

Clause is devoted to research of some the problems connected with the theory and practice of realization of the constitutional institutes of a constancy and inviolability of judges. The author considers, that the further step on a way of perfection of institutes of a constancy and inviolability of judges to the Russian Federation after removal of the Decision by the Constitutional Court of Russia from February, 28th, 2008 № 3-П and acceptances of the first edition of the Law on the Disciplinary appellate court full transfer of affairs about the preschedule termination of powers of judges of all courts of judicial system of the Russian Federation under jurisdiction of the Disciplinary appellate court (with exception of the corresponding competence of qualifying boards of judges as bodies of judicial community) could be.

Keywords: *independence of judges, justice, constancy, inviolability.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 9 noyabrya 2009 g. «O distsiplinarnom sudebnom prisutst-vii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2009. № 45.

2. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 20 fevralya 1996 g. № 5-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy chastey pervoy i vtoroy stati 18, stati 19 i chasti vtoroy stati 20 Fede-ralnogo zakona ot 8 maya 1994 goda «O statuse deputata Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 1996. № 9.

3. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 12 aprelya 2002 g. № 9-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy statey 13 i 14 Federalnogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonoda-telnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Fede-ratsii» v svyazi s zhaloboy grazhdanina A.P.Bykova, a takzhe zaprosami Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii i Zakonodatelnogo Sobraniya Krasnoyarskogo kraya» // SZ RF. 2002. № 16.

4. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 28 fevralya 2008 g. № 3-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozheniy statey 6.1. i 12.1. Zakona Rossiyskoy Federatsii «O statuse sudey v Rossiy-skoy Federatsii» i statey 21, 22 i 26 Federalnogo zakona «Ob organakh sudeyskogo soobshchestva v Rossiyskoy Federatsii» v svyazi s zhalobami grazhdan G.N. Belyusovoy, G.I. Ziminoy, Kh.B. Sarkitova, S.V. Semak i A.A. Filatovoy» // SZ RF. 2008. № 10. St. 976Kodeks sudeyskoy etiki (utv. VI Vserossiyskim syezdom sudey 2 dekabrya 2004 g.) // Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. 2005. № 2.

5. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 16 iyulya 2009 g. № 14-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti stati 7.1 Zakona Rossiyskoy Federatsii «O statuse sudey v Rossiyskoy Federatsii», chasti per-voy stati 1, chasti tretyey stati 8 i stati 297 Ugolovno-protsessualnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii v svyazi s zhaloboy grazhdanina V.V. Milekhina» // SZ RF. 2009. № 31.

6. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 24 marta 2009 g. № 6-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy punkta 8 stati 5, punkta 6 stati 6 Zakona Rossiyskoy Federatsii «O statuse sudey v Rossiyskoy Federatsii» i punkta 1 stati 23 Federalnogo zakona «Ob organakh sudeyskogo soobshchestva v Ros-siyskoy Federatsii» v svyazi s zhaloboy grazhdanina V.N. Ragozina» // SZ RF. 2009. № 14.

7. Aguzarov T. Ugolovnaya otvetstvennost za posyagatelstvo na neprikosnovennost sudi // Ugolov-noye pravo. 2003. № 2.

8. Afanasyeva S.I. Nesmenyayemost sudey – vazhneyshaya garantiya ikh nezavisimosti // Yuridicheskaya nauka i praktika: puti razvitiya i sovershenstvovaniya. Perm: Izd-vo Perm. un-ta, 2003.

9. Voronov A.F. O distsiplinarnom sudebnom prisutstvii, sudebnoy sisteme, vidakh sudoproizvodst-va i razdelenii vlastey // Zakonodatelstvo. 2010. № 10. S. 66 – 72.

10. Gontsov K.I. Distsiplinarnoye sudebnoye prisutstviye – spetsialnyy sud dlya razresheniya nekotorykh kategoriy sporov sudey // Pravovaya nauka i yuridicheskoye obrazovaniye. Perm, 2010. S. 47.

11. Dudin N.S. Distsiplinarnoye sudebnoye prisutstviye kak organ, rassmatrivayushchiy zhaloby (obrashcheniya) sudey // Pravo i sud v sovremennom mire. Chelyabinsk: Rekpol, 2010. S. 63. Konovalov S.G. Distsiplinarnoye sudebnoye prisutstviye i problemy yego funktsionirovaniya // Mirovoy sudya. 2011. № 1.

12. Selezneva N.M. Distsiplinarnoye sudebnoye prisutstviye: problemy organizatsii i deyatelnosti // Sovremennaya yuridicheskaya nauka i pravoprimeneniye. Saratov: SGAP, 2010.

13. Shatskikh M.V. Nesmenyayemost kak osnovnaya konstitutsionnaya garantiya nezavisimosti sudey // Chelovek, yego prava i svobody – vysshaya tsennost. Voronezh: Izd-vo Voronezh. un-ta, 2007.

Shelomanova Larisa Viktorovna
The Northern district court of Orel region
State University-ESPC
Deputy Chairman of the court
Candidate of law
Associate Professor of the Institute of law
Tel.: (4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

УДК 342.737

О.Е. АЛЕКСИКОВА

СОЦИАЛЬНАЯ СУЩНОСТЬ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В КОНСТИТУЦИИ ГОСУДАРСТВА

Статья посвящена исследованию сущности права на жилище с позиций науки конституционного права. Автор доказывает, что эффективность защиты конституционного права на жилище обусловлена не только необходимостью целесообразного разграничения предметов ведения и полномочий между соответствующими уровнями и органами публичной власти на основе конституционного принципа субсидиарности, но также юридическими процедурами индивидуальной и коллективной защиты права на жилище и соразмерной конституционно-правовой ответственностью за нарушение данного субъективного права.

Ключевые слова: *права и свободы человека и гражданина, право на жилище, социальные права, право на достойный жизненный уровень.*

Конституционные права и свободы человека и гражданина, несмотря на ряд общих признаков, подразделяются на определенные виды в зависимости от назначения в механизме конституционного регулирования общественных отношений. Учитывая разнообразие взглядов ученых на данную проблему, следует отметить, что большинство авторов сходится в точке зрения о наличии в системе прав и свобод человека и гражданина *социальных* или *социально-экономических* прав и свобод. Социальность в данном контексте предполагает «удовлетворение потребностей личности в жилище, пище, отдыхе, поддержании здоровья, нормального уровня жизни» и т.п.[82] Самостоятельность группы социальных или социально-экономических прав, в частности, подтверждается терминологией Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах,[83] конституциями ряда зарубежных стран (Португалия, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа, Узбекистан), многочисленными научными исследованиями. К числу социальных или социально-экономических прав относится исследуемое в данной диссертации конституционное право на жилище.

Рассматриваемое право органически связано с соответствующим материальным благом – жилищем. Потребность человека в жилище первоначально была обусловлена необходимостью защиты от неблагоприятных природно-климатических воздействий. С течением времени и развитием цивилизации потребность в жилище переросла в необходимый атрибут жизнедеятельности индивидов, без которого невозможно представить достойную жизнь человека в социальном смысле слова. Несмотря на различия в уровне жилищной обеспеченности граждан, само по себе наличие пригодного для проживания места воспринимается в современном обществе как естественное право любого человека вне зависимости от каких бы то ни было обстоятельств. При этом уровень обеспеченности граждан жилищем может различаться в зависимости от социально-экономического строя, благосостояния самих граждан и других конституционно значимых обстоятельств.

Термин «жилище» в российском законодательстве известен давно, тем не менее, в законе его четкого правового определения до сих пор не дано. В Жилищном кодексе Российской Федерации[84] приводятся понятия жилого помещения, жилого дома, квартиры и комнаты (Ст. 15, 16). В Гражданском кодексе Российской Федерации[85] дано понятие жилого по-

[82] Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2002. С. 124–127. Рудинский Ф.М. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Ф.М. Рудинский и др. ; под. общ. ред. Ф. М. Рудинского. М.: Права человека, 2009. С. 166.

[83] О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: указ Президиума ВС СССР от 18.09.1973 г. № 4812-VIII // Ведомости ВС СССР. 1973. № 40. Ст. 564.

[84] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2005.

[85] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ.

мещения, которое может быть квартирой или ее частью, жилым домом или его частью (Ст. 673). В словаре С.И. Ожегова жилище – это помещение для жилья.[86] У В.И. Даля – место, где живут люди, места, где поселились, селения.[87] Данное понятие также рассматривается в Большом юридическом словаре и определяется как место, адресно-географические координаты которого определяют помещение, специально предназначенное для свободного проживания человека, и имеющий более широкое значение, чем понятие «жилое помещение». При этом отмечается конституционно-правовой характер данного термина.[88]

Кроме Конституции Российской Федерации, гражданского и жилищного законодательства термин «жилище» используется в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве (Ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации,[89] примечание к ст. 139 Уголовного кодекса Российской Федерации).[90] Здесь под ним понимается индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но предназначенное для временного проживания. Трактовка уголовно-правового понятия помещения достаточно широкая, которая включает в свое содержание как недвижимое, так и движимое имущество. Однако в современных условиях развития общества трудно согласиться с тем, что к жилищу приравниваются погреба, гаражи, сараи и другие подобные помещения, а также транспортные средства.

В юридической литературе относительно содержания понятия «жилище» существуют различные точки зрения. Ряд авторов понимает под этим термином особое сооружение или помещение, специально предназначенное для проживания людей: комната, квартира, жилой дом, включая вспомогательную площадь (коридор, туалет и т.п.), а также другими объектами жилого дома (лифтовое хозяйство, прочее инженерное оборудование).[91] По мнению А.В. Кудашкина «конституционное понятие жилища гораздо шире понятия жилого помещения. … жилище в этом аспекте – место на территории России, где каждому гражданину постоянно или временно обеспечивается некий «домашний очаг», защищающий его от неблагоприятных воздействий внешней окружающей среды. С этой точки зрения в качестве жилища могут быть ночлежные дома и другие помещения, приспособленные для проживания граждан».[92] Подобных взглядов придерживаются ряд ученых – юристов, отмечающих при этом, что понятие «жилое помещение» является производным от категории «жилище».[93]

В первых статьях Жилищного кодекса Российской Федерации используется термин «жилище» (см. ст. 2 и 3), но далее применяется только «жилое помещение». Существует мнение, что термин «жилище» в данном кодексе необходимо трактовать в более широком, конституционно-правовом смысле, «как любое место, где живут люди». И если в соответ-

1996.

[86] Ожегов С.И. Словарь русского языка: изд. 3-е / под общ. ред. С. П. Обнорского. М.: Государственное изд-во иностранных и национальных словарей, 1953. С. 167.

[87] Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. Т. 1. М.: Русский язык, 1981. С. 542.

[88] Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В. Е. Крутских. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 190.

[89] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2001.

[90] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1996.

[91] Грудцына Л. Ю. Конституционное право граждан на жилище. Неприкосновенность жилища // Адвокат. 2005. № 7. Седугин П. И. Жилищное право: учеб. для вузов; 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2000. С. 12. Кичихин А. Н. Жилищные права. Пользование и собственность: комментарии и разъяснения / А.Н. Кичихин, И.Б. Марткович, Н.А. Щербакова; под ред. И.Б. Мартковича. М.: Юристъ, 1997. С. 93–96. Крашенинников П. В. Жилищное право. М.: Статут, 2000. С. 17-20.

[92] Кудашкин А. В. Конституционное право на жилище в контексте проблем реализации жилищных прав военнослужащих // Российский военно-правовой сборник: Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих. Серия «Право в Вооруженных Силах консультант». Вып. 57. М.: За права военнослужащих, 2005.

[93] Дроздов И. А. Понятие жилого помещения // Закон. 2006. № 8. С. 9. Титов, А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации: науч.-практ. изд. М.: Юрайт, 2005. С. 6.

ствии с ч. 2 ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации жилое помещение определено как недвижимость, то использование аналогичной трактовки в отношении жилища было бы не правильным. Только жилище соответствующее критериям, названным в законе, может являться недвижимостью. Так, например, не может считаться недвижимостью жилище, служащее временным обиталищем, но непригодное для постоянного проживания».[94]

В отличие от термина «жилище» категория «жилое помещение» используется законодателем в тех случаях, когда идет речь о конкретных имущественных правах. До введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации в российском законодательстве поразному определялись признаки жилого помещения, что сказалось на отсутствии четкости в определении данного понятия. В юридических словарях жилые помещения рассматриваются, прежде всего, как объекты права собственности и других вещных прав, имеющие в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации особый правовой режим.[95]

В соответствии со ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации под жилым помещением понимается «изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан». В большинстве комментариев к данной статье авторы указывают на следующие важные признаки жилого помещения: изолированность, недвижимость, пригодность для постоянного проживания.[96] Кроме того дополнительными критериями ряд авторов выделяет такие признаки как назначение и благоустроенность жилого помещения.[97] Не соглашаясь с этой точкой зрения, А.А. Иванов утверждает, что жилым следует признавать такое помещение, которое пригодно для постоянного проживания граждан, а все остальные признаки можно отнести к любому помещению, а не только к жилому.[98]

Чтобы выявить сущность понятия «жилое помещение», необходимо рассмотреть его основные признаки и раскрыть их содержание. *Изолированность* жилого помещения представляет собой возможность его отграничения от других жилых помещений и остального пространства, то есть «обособление индивидуального жизненного пространства человека от непосредственной среды обитания других лиц».[99] Далее жилое помещение характеризуется как *недвижимое* имущество. Необходимо отметить, что все жилищные объекты являются недвижимыми, так как они связаны с землей так, что их перемещение без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (Абз. 1 ч. 1 ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации).[100] Объектами других отраслей народного хозяйства в качестве недвижимости могут рассматриваться и перемещаемые вещи (космические объекты, морские суда и др.), подлежащие государственной регистрации.

Пригодность для постоянного проживания граждан также рассматривается в качестве неотъемлемого признака жилого помещения. Его содержание раскрывается в ст. 15 Жилищного

---

[94] Иванов А.А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ. С. 88.

[95] Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2005. С. 178. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 288. Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских; 3-е изд., перер. и доп. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 124.

[96] Глазов В.В. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации от 24.12.2004 г. № 188-ФЗ (постатейный). М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С. 17. Грудцына Л.Ю. Особенности пользования гражданами жилым помещением // Адвокат. 2005. № 10. С. 60. Дроздов И.А. Понятие жилого помещения // Закон. 2006. № 8. С. 10–11. Комментарий Жилищного кодекса Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. М. Жуйкова. М.: Контракт, 2006. С. 31. Постатейный комментарий Жилищного кодекса Российской Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2005. С. 52. Титов, А. А. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации: науч.-практ. изд. М.: Юрайт, 2005. С. 27. Фаршатов, И. А. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: Городец, 2006. С. 29.

[97] Малахова А.А. Признаки жилого помещения в свете положения ЖК РФ // Юрист. 2006. № 10. С. 50.

[98] Иванов А.А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ. С. 89.

[99] Халдеев, А. В. О правовой модели жилого помещения в Жилищном кодексе РФ // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 105.

[100] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1994.

кодекса Российской Федерации, где определяется, что жилое помещение должно соответствовать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (например, Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу[101]).

Следует согласиться с мнением авторов, которые выделяют такой признак жилого помещения как его *функциональное назначение*: оно предназначено для проживания граждан[102]. Любое другое назначение (торговое предприятие, организация и пр.) жилого помещения допускается только после перевода жилого помещения в нежилое (Ч. 3 ст. 288 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В юридической литературе можно встретить мнение, что в наиболее полной степени сущность жилого помещения характеризует его благоустроенность. Данный признак должен включать, кроме выполнения требований по санитарным и техническим нормам, и обеспеченность основными коммунальными удобствами, необходимыми по строительным правилам, применяемым к застройке данного района или населенного пункта.[103] Однако благоустроенность является понятием относительным, поскольку во многом определяется местными условиями, а также зависит от уровня развития градостроительства.[104]

Кроме понятия жилого помещения Жилищный кодекс Российской Федерации в ст. 16 перечисляет пять видов жилых помещений, однако при этом дает определение только трем видам жилых помещений: жилой дом, квартира, комната, и не дает характеристику таким понятиям как: часть жилого дома или часть квартиры. Также не определено что является общей площадью жилого помещения, что вносит определенные неудобства в правоприменительной деятельности. Проведенный анализ показал, что часть жилого дома или квартиры можно определить как совокупность нескольких комнат этого дома или квартиры.[105] Общая площадь жилого помещения может быть определена как «сумма площади всех жилых и вспомогательных помещений – коридоров, кухни, ванной комнаты и др.».[106]

Таким образом, жилые помещения представляют собой объекты недвижимости, которые отвечают признакам изолированности, пригодности и достаточной степени благоустроенности в соответствии с уровнем социально-экономического развития государства, его конституционными приоритетами в социальной политике и возможностями граждан по приобретению жилья и улучшению своих жилищных условий.

Рассматривая категорию «жилое помещение» как объект гражданско-правовых и жилищно-правовых отношений, наделенный специальным правовым режимом, ее содержание следует определять исходя из нормативов и требований, установленных государством и отражающих достигнутый в данном обществе уровень обеспеченности жильем, существующие социально-экономических условия и представления о потребностях человека.

Выступая в качестве объекта конституционных прав человека категория «жилище» не нуждается в установлении особых критериев и признаков, поскольку это привело бы к ограниченному спектру действия конституционного права на жилище и гарантий его осуществления[107]. Однако норму ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации о праве каждого «на жилище» следует понимать в смысле права каждого на «жилое помещение».

---

[101] Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу: постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 г. (в ред. от 08.04.2013 г.) // СЗ РФ. 2006.

[102] Лапач В.А. Изменение назначения помещения: некоторые правовые вопросы // Закон. 2006. № 8. С. 18–20. Кузьмина И.Д. Понятие жилого помещения // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 30. Суслова, С. И. Понятие жилищных отношений: постановка проблемы // Семейное и жилищное право. 2012. № 1. С. 35.

[103] Малахова А.А. Признаки жилого помещения в свете положения ЖК РФ // Юрист. 2006. № 10. С. 50.

[104] См., например: Приходько, И. А. Жилищное законодательство: комментарий / под ред. В. Ф. Яковлева, П. И. Седугина. М.: Юридическая литература, 1991. С. 279–280.

[105] Постатейный комментарий Жилищного кодекса Российской Федерации: под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2005. С. 55.

[106] Перепелкина, Н. В. Жилищное право: учебный курс. М.: Ось-89, 2006. С. 45.

[107] Шипика Л. В. К вопросу о соотношении категории «жилище» и «жилое помещение» // Семейное и жилищное право. 2011. № 3.

Однако близость (по мнению ряда ученых, тождественность) понятий «жилище» и «жилое помещение» в конституционно-правовом, гражданско-правовом и жилищно-правовом смыслах, не означает идентичности конструкции *права на* жилище (на жилое помещение) в данных отраслях права. При общности объекта правового регулирования субъективное право на данный объект может дифференцироваться в зависимости от предмета, методов и задач конституционного, гражданского и жилищного регулирования общественных отношений. Именно это характерно для правовой системы современной России.

В гражданско-правовом смысле «право на жилище» (или «право на жилое помещение») содержательно включает в себя правомочия владения, пользования и распоряжения жилыми помещениями собственниками (в полном объеме) и иными законными владельцами (частично, в зависимости от титула владения). Предмет, методы и задачи гражданского права не позволяют формулировать конструкцию «право на жилище» расширительно, выходя за рамки имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений, основанных на равенстве участников гражданского оборота.

Несколько шире термин «право на жилище» трактуется в жилищном праве. Законодательство в сфере жилищных правоотношений основывается на необходимости обеспечения со стороны как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления:

– условий для осуществления гражданами права на жилище;

– беспрепятственного осуществления прав, вытекающих из жилищных правоотношений;

– восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты;

– безопасности жилища, неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища;

– сохранности жилищного фонда;

– использования жилых помещений по назначению.

Кроме того, должно признаваться равенство участников жилищных правоотношений в части владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями, если иное не предусмотрено законодательством.

Следовательно, право на жилище в контексте жилищного права предполагает не только частноправовые гарантии владения, пользования и распоряжения жилищными объектами, но также публично-правовой инструментарий участия уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления в реализации жилищной политики.

Конституционно-правовой аспект в определении понятия, сущности и содержания категории «право на жилище», обусловлен следующими обстоятельствами. Во-первых, предмет конституционного регулирования охватывает базовые общественные отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности публичной власти и гражданского общества, включая частноправовую область. Следовательно, конституционное право на жилище включает в себя не только публично-правовой компонент, но и основы частноправового регулирования жилищных прав граждан. Во-вторых, конституционному праву присущ в основном общерегулятивный метод воздействия на общественные отношения, который предполагает сосредоточение внимания на наиболее важных, существенных и принципиальных вопросах, исключая второстепенные, менее важные аспекты. Поэтому при выявлении конституционной природы субъективного права на жилище следует руководствоваться принципом наиболее высокой степени нормативного обобщения. В-третьих, особенно применительно к Российской Федерации (в отличие от опыта зарубежных стран) целесообразно учитывать конкретизацию конституционных принципов в практике Конституционного Суда Российской Федерации, которая в современной России приобретает возрастающее значение, особенно вследствие стабильности Конституции Российской Федерации и сравнительно редкого внесения в нее изменений и дополнений.

Учитывая, что право на жилище рассматривается международным сообществом в качестве одного из элементов права на достойный жизненный уровень,[108] Конституционный Суд Российской Федерации установил, что в условиях рыночной экономики граждане Российской Федерации осуществляют данное социальное право, главным образом, самостоятельно, используя различные способы. Конституция Российской Федерации с одной стороны обязывает органы государственной власти создавать для этого условия, но, с другой – закреплено положение о том, что «малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату» (Ст. 40, части 2 и 3) из различных фондов в соответствии с нормами, установленными законом, предписывая тем самым законодателю определять категории граждан, нуждающихся в жилище, указывать конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем, учитывая при этом реальные возможности, имеющихся у государства (финансово-экономических и др.).[109] Это определяет потребность выработки органами публичной власти соответствующей жилищной политики. При этом конституционному принципу равноправия (Ст. 19 Конституции Российской Федерации) не противоречит определение государством определенных категорий граждан, имеющих право на льготные условия реализации конституционного права на жилище,[110] в том числе на бесплатное внеочередное или первоочередное предоставление жилья за счет средств бюджета вследствие наличия у гражданина специального правового статуса.[111] При этом «правовое регулирование отношений по владению, пользованию и распоряжению объектами жилищного фонда должно обеспечивать каждому гарантированную статьями 45 (часть 1) и 46 Конституции Российской Федерации государственную, в том числе судебную, защиту данного конституционного права, которая должна быть полной и эффективной.[112]

Социальная сущность права на жилище находит свое отражение в конституции государства и ряде иных источников конституционно-правового характера. Так, в соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека,[113] каждый индивид «имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, *жилище*, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи». Методологически близко к этому нормативное содержание статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, закрепившей «право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и *жилище*, и на непрерывное улучшение условий жизни». Как наглядно видно, процитированные международные документы предпочитают не выделять право на жилище в самостоятельное субъективное право, позиционируя его в качестве кон-

[108] Ст. 25 Всеобщей декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995.

[109] Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 05.04.2007 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан»// СЗ РФ. 2007.

[110] Комкова Г.Н. Современное понимание равенства прав человека: российская и зарубежная интерпретация // Конституционные чтения: межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Поволжская академия государственной службы, 2004. Вып. 5. С. 6.

[111] Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10.11.2009 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило» // СЗ РФ. 2009.

[112] Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 08.06.2010 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой» // СЗ РФ. 2010.

[113] Всеобщая декларация прав человека [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.] // Российская газета. 1995.

структивного элемента более широкого по содержанию права на достаточный жизненный уровень. По указанному пути идут многие конституции зарубежных стран.

Однако Конституция Российской Федерации (Ст. 40) специально предписывает: каждый имеет право на жилище; никто не может быть произвольно лишен жилища; для органов государственной власти и местного самоуправления предписана обязанность поощрять жилищное строительство, а также создавать условия для осуществления права на жилище; малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Следовательно, из содержания ст. 40 Конституции Российской Федерации непосредственно следуют правомочия стабильности владения и пользования жилым помещением, обязанности публичной власти создавать необходимые условия для жилищного строительства и других форм обеспечения жильем, допустимость льготного жилищного обеспечения отдельных категорий граждан на основе принципа нормирования.

Сравнительный анализ ст. 40 Конституции Российской Федерации с конституциями и актами конституционного характера большинства зарубежных стран показывает, что, несмотря на определенную редкость выделения права на жилище в самостоятельное субъективное право, опыт подобного рода в некоторых странах наблюдается. Так, Конституция Испании (Ст. 47) предписывает, что «все испанцы имеют право на благоустроенное жилье. Органы власти обеспечивают необходимые условия и устанавливают соответствующие нормы для действенного осуществления данного права».[114] Согласно ст. 45 Конституции Ирландии, государство «должно содействовать благосостоянию всего народа, защищая и обеспечивая, насколько возможно, социальный порядок, в котором справедливость и благотворительность должны вдохновлять все институты государственной жизни».[115]

Конституция Украины (Ст. 47) обязывает государство «создавать условия, при которых каждый гражданин будет иметь возможность построить жилище, приобрести его в собственность или взять в аренду». Бесплатно либо за доступную плату жилище предоставляется гражданам, нуждающимся в социальной защите. Лишение жилища в принудительном порядке может производиться только на основании закона по решению суда.[116] Конституция Азербайджана провозглашает (Ст. 52), что никто не может быть лишен своего жилища. В обязанность государства вменяется содействие строительству жилья, принятие специальных мер для реализации права на жилище.[117] Согласно ст. 31 Конституции Армении «каждый гражданин для себя и своей семьи имеет право на удовлетворительный уровень жизни, в том числе на жилье».[118] В Беларуси основным механизмом обеспечения права граждан на жилище является развитие жилищных фондов. Государство, в соответствии со ст. 48 Конституции Республики Беларусь, предоставляет жилье бесплатно либо по доступной плате только гражданам, нуждающимся в социальной защите.[119] Согласно ч. 2 ст. 25 Конституции Казахстана в данной республике «создаются условия для обеспечения граждан жильем», категории граждан, нуждающихся в жилье, устанавливаются законом, а обеспечение их жильем за доступную плату осуществляется из государственных жилищных фондов.[120] Конституция Кыргызской Республики (Ст. 33) признает право на жилище в смысле публично-правовой обязанности государства «содействовать осуществлению права на жилище с предоставлением и продажей жилья из государственного жилищного фонда, поощрять индивидуальное жилищное строительство».[121] Право на жилище в Таджикистане обеспечивается как за счет государ-

[114] Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997. С. 357–414.
[115] Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского Союза. С. 315–356.
[116] Конституция Украины // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов: вып. 2 / под ред. Е. Ф. Варварина. М.: Манускрипт: Юрайт, 1998. С. 521.
[117] Конституция Азербайджана // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов: вып. 2. С. 66.
[118] Конституция Армении // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов: вып. 2. С. 110.
[119] Конституция Беларуси // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов: вып. 2. С. 144.
[120] Конституция Казахстана // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов: вып. 2. С. 233-234.
[121] Конституция Кыргызской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов:

ственного жилищного строительства, так и путем развития индивидуального, кооперативного и общественного строительства» (Ст. 36 Конституции Таджикистана).[122]

Столь частое выделение права на жилище в самостоятельное субъективное право постсоциалистическими странами, по видимому, обусловлено стремлением законодателей этих стран не отказываться от уже достигнутого, в свое время, уровня социального обеспечения граждан. Однако в конституциях России, Азербайджана, Армении, Беларуси и т.д. отсутствуют формулировки права на жилище в том виде, в каком они фиксировались в социалистический период истории. Они видоизменены с учетом рыночной экономики и отказа от тотального распределения материальных благ государством. Кроме того, многие постсоциалистические страны сочли целесообразным сформулировать в своих конституциях право на жилище «по европейскому образцу», т.е. в качестве составляющего элемента более общего права – права на достойный жизненный уровень. Примером этого является содержание статьи 47 Конституции Молдовы.[123]

На основании изложенного полагаем, что *конституционному праву на жилище корреспондируют следующие публично-правовые обязанности*: *поощрение органами государственной власти и местного самоуправления жилищного строительства; предоставление жилища льготным категориям граждан по установленным нормам; обеспечение устойчивости владения и пользования жилищем и его благоустроенности. Эффективность защиты конституционного права на жилище обусловлена не только необходимостью целесообразного разграничения предметов ведения и полномочий между соответствующими уровнями и органами публичной власти на основе конституционного принципа субсидиарности, но также юридическими процедурами индивидуальной и коллективной защиты права на жилище и соразмерной конституционно-правовой ответственностью за нарушение данного субъективного права.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1996.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2005. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1996.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2001.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.04.2007 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан»// СЗ РФ. 2007.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.11.2009 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило» // СЗ РФ. 2009.
6. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2005.
7. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В. Е. Крутских. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 190.
8. Грудцына Л. Ю. Конституционное право граждан на жилище. Неприкосновенность жилища // Адвокат. 2005. № 7.
9. Грудцына Л.Ю. Особенности пользования гражданами жилым помещением // Адвокат. 2005. № 10.
10. Дроздов И. А. Понятие жилого помещения // Закон. 2006. № 8.
11. Иванов А.А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ.
12. Кичихин А. Н. Жилищные права. Пользование и собственность: комментарии и разъяснения / А.Н. Кичихин, И.Б. Марткович, Н.А. Щербакова; под ред. И.Б. Мартковича. М.: Юристъ, 1997.
13. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов: Изд-

вып. 2. С. 279.

[122] Конституция Таджикистана // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов: вып. 2. С. 407.

[123] Конституция Молдовы // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов: вып. 2. С. 320.

во

14. Кудашкин А. В. Конституционное право на жилище в контексте проблем реализации жилищных прав военнослужащих // Российский военно-правовой сборник: Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих. Серия «Право в Вооруженных Силах консультант». Вып. 57. М.: За права военнослужащих, 2005.

15. Лапач В.А. Изменение назначения помещения: некоторые правовые вопросы // Закон. 2006. № 8.

16. Рудинский Ф.М. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Ф.М. Рудинский и др. под. общ. ред. Ф. М. Рудинского. М.: Права человека, 2009.

17. Сарат. ун-та, 2002.

18. Седугин П. И. Жилищное право: учеб. для вузов; 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2000.

19. Титов, А.А. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации: науч.-практ. изд. М.: Юрайт, 2005.

20. Халдеев, А. В. О правовой модели жилого помещения в Жилищном кодексе РФ // Журнал российского права. 2006. № 8.

Алексикова Ольга Евгеньевна
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации» (Орловский филиал)
Заместитель декана юридического факультета
Тел.: (486-2) 71-40-12
E-mail: aloe30@mail.ru

O.E. ALEKSIKOVA

SOCIAL ESSENCE OF THE RIGHT TO HOUSING AND ITS REFLECTION IN THE STATE CONSTITUTION

Clause is devoted to research of essence of a right to housing from positions of a science of a constitutional law. The author proves, that efficiency of protection of a right to housing is caused not only necessity of expedient differentiation of subjects of conducting and powers between corresponding levels and bodies of public authority on the basis of the constitutional principle of efficiency, but also legal procedures of individual and collective protection of a right to housing and the proportional constitutional responsibility for infringement of the given subjective right.

Keywords: *the rights and freedom of the person and the citizen, a right to housing, the social rights, the right to a worthy standard of life.*

BIBLIOGRAPHY

1. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast vtoraya) ot 26.01.1996 g. № 14-FZ (s posled. izm.) // SZ RF. 1996.

2. Zhilishchnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 29.12.2004 g. № 188-FZ (s posled. izm.) // SZ RF. 2005. Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 13.06.1996 g. № 63-FZ (s posled. izm.) // SZ RF. 1996.

3. Ugolovno-protsessualnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 18.12.2001 g. № 174-FZ (s posled. izm.) // SZ RF. 2001.

4. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 05.04.2007 g. № 5-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy punktov 2 i 14 stati 15 Federalnogo zakona «O statuse voyennosluzhashchikh» i punkta 8 Pravil vypuska i pogasheniya gosudarstvennykh zhilishchnykh sertifikatov v ramkakh realizatsii podprogrammy «Gosudarstvennyye zhilishchnyye sertifikaty» na 2004–2010 gody, vkhodyashchey v sostav federalnoy tselevoy programmy «Zhilishche» na 2002–2010 gody, v svyazi s zhalobami ryada grazhdan»// SZ RF. 2007.

5. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 10.11.2009 g. № 17-P «Po delu o prover-ke konstitutsionnosti punkta 2 chasti pervoy stati 14 i punkta 1 chasti pervoy stati 15 Zakona Rossiyskoy Federatsii «O sotsialnoy zashchite grazhdan, podvergshikhsya vozdeystviyu radiatsii vsledstviye katastrofy na Chernobylskoy AES» (v redaktsii Federalnogo zakona ot 22 avgusta 2004 goda № 122-FZ) v svyazi s zaprosom Kurchatovskogo gorodskogo suda Kurskoy oblasti i zhalobami grazhdan A.V. Zhestikova i P.U. Myagchilo» // SZ RF. 2009.

6. Barikhin A.B. Bolshoy yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar. M.: Knizhnyy mir, 2005.

7. Bolshoy yuridicheskiy slovar / pod red. A.Ya. Sukhareva, V. Ye. Krutskikh. Izd. 2-e, pererab. i dop. M.: INFRA-M, 2004. S. 190.

8. Grudtsyna L. Yu. Konstitutsionnoye pravo grazhdan na zhilishche. Neprikosnovennost zhilishcha // Advokat. 2005. № 7.

9. Grudtsyna L.Yu. Osobennosti polzovaniya grazhdanami zhilym pomeshcheniyem // Advokat. 2005. № 10.

10. Drozdov I. A. Ponyatiye zhilogo pomeshcheniya // Zakon. 2006. № 8.
11. Ivanov A.A. Voprosy nedvizhimosti v novom Zhilishchnom kodekse RF.
12. Kichikhin A. N. Zhilishchnyye prava. Polzovaniye i sobstvennost: kommentarii i razyasneniya / A.N. Kichikhin, I.B. Martkovich, N.A. Shcherbakova; pod red. I.B. Martkovicha. M.: Yurist, 1997.
13. Komkova G.N. Konstitutsionnyy printsip ravenstva prav i svobod cheloveka v Rossii. Saratov: Izd-vo
14. Kudashkin A. V. Konstitutsionnoye pravo na zhilishche v kontekste problem realizatsii zhilishchnykh prav voyennosluzhashchikh // Rossiyskiy voyenno-pravovoy sbornik: Aktualnyye voprosy zhilishchnogo obespecheniya voyennosluzhashchikh. Seriya «Pravo v Vooruzhennykh Silakh konsultant». Vyp. 57. M.: Za prava voyennosluzhashchikh, 2005.
15. Lapach V.A. Izmeneniye naznacheniya pomeshcheniya: nekotoryye pravovyye voprosy // Zakon. 2006. № 8.
16. Rudinskiy F.M. Ekonomicheskiye i sotsialnyye prava cheloveka i grazhdanina: sovremennyye proble-my teorii i praktiki / F.M. Rudinskiy i dr. pod. obshch. red. F. M. Rudinskogo. M.: Prava cheloveka, 2009.
17. Sarat. un-ta, 2002.
18. Sedugin P. I. Zhilishchnoye pravo: ucheb. dlya vuzov; 2-e izd., pererab. i dop. M.: NORMA, 2000.
19. Titov, A.A. Kommentariy k novomu Zhilishchnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii: nauch.-prakt. izd. M.: Yurayt, 2005.
20. Khaldeyev, A. V. O pravovoy modeli zhilogo pomeshcheniya v Zhilishchnom kodekse RF // Zhurnal ros-siy-skogo prava. 2006. № 8.

Aleksikova Olga Yevgenyevna
The Russian Academy of national
economy and state service under
the President of the Russian Federation
Deputy Dean of the faculty of law
Tel.: (4862) 71-40-12
E-mail: aloe30@mail.ru

УДК 342.59

П.Ю. ГУЦЕВ

ПРИЧИНЫ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена исследованию феномена политической коррупции применительно к деятельности государственной власти субъектов Российской Федерации. В законодательной деятельности субъектов Федерации политическая коррупция может находить свое выражение в «проталкивании» или «торможении» законопроектов; в кадровой политике – в фаворитизме при назначении и освобождении от государственных должностей и должностей государственной гражданской службы; в избирательном процессе – при формировании внутрипартийных списков кандидатов в депутаты. Высказывается ряд предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: *коррупция, федерализм, государственная деятельность субъектов Российской Федерации.*

Политическая коррупция представляет собой вид элитарной коррупции, присущей сложным и конфиденциальным формам государственной деятельности.[124] Это «негативное социально-политическое девиантное (отклоняющееся) поведение в сфере политической (властной) жизни современного общества».[125] В законодательной деятельности субъектов Федерации политическая коррупция может находить свое выражение в «проталкивании» или «торможении» законопроектов; [126] в кадровой политике – в фаворитизме при назначении и освобождении от государственных должностей и должностей государственной гражданской службы[127]; в избирательном процессе – при формировании внутрипартийных списков кандидатов в депутаты различных уровней власти.[128] В докладе Совета Федерации от 19 марта 2008 года отмечалось: «Политическую коррупцию и коррупцию в органах государственной власти можно классифицировать как элитарную коррупцию, которая обладает скрытым и согласительным характером. Если коррупция в других сферах повседневно посягает на материальное благосостояние населения, то элитарная коррупция поглощает огромные куски государственной и частной экономики».[129]

Следует подчеркнуть, что политическая коррупция не является феноменом исключительно Российской Федерации. В зарубежной литературе проблема «political and government corruption» привлекает не меньшее внимание, причем острота обсуждения темы нередко сопровождается громкими политическими скандалами, отставкой министров и кабинетов министров, периодической сменой политических партий в качестве правящих и оппозиционных[130]. Политическая коррупция в субъектах Федерации, как и политическая коррупция во-

[124] Кабанов П.А. Основные причины существования политической коррупции в современной России // Следователь. 2002. № 4. С. 47 – 51.

[125] Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. М.: Дружба народов, 2008. С. 40.

[126] Кирпичников А.И. Российская коррупция. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 23.

[127] Чернышова В.О. Возможности Интернет-технологий в сфере изучения и противодействия коррупции // Власть и коррупция. Владивосток, 2006. С. 129.

[128] Политическая коррупция в России (материалы «круглого стола») // Государство и право. 2003. № 3. С. 107.

[129] Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 марта 2008 г. «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 13. Ст. 1206.

[130] Семынин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии). Автореф… канд. юрид. наук. Казань, 2009. С. 12.

обще, паразитирует главным образом на государственных (бюджетных) деньгах, публичной собственности и средствах крупного бизнеса.[131]

Актуализация системы противодействия коррупции в современной России вызвала к жизни не только активное обсуждение данных проблем в обществе и энергичные шаги уполномоченных федеральных органов публичной власти.[132] Заметную роль в названном процессе стали играть сами государственные органы субъектов Федерации. Наиболее распространенным инструментарием региональной антикоррупционной политики стали: 1) законы субъектов Федерации о предупреждении и противодействии коррупции; 2) целевые программы субъектов Федерации антикоррупционной направленности; 3) формирование координационных советов субъектов Федерации по противодействию коррупции; 4) утверждении правил и методики проведения экспертизы нормативных правовых актов, их проектов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции; 5) планы соответствующих мероприятий руководителей государственных органов субъектов Федерации.

Проведенный нами сравнительный анализ положений законов субъектов Федерации о предупреждении и противодействии коррупции Центрального федерального округа позволил сформулировать следующие обобщения и выводы. В большинстве законодательных актов субъектов Федерации формулируются задачи антикоррупционной политики, среди которых обычно упоминаются: устранение причин, порождающих коррупцию; противодействие условиям, способствующим ее проявлению; вовлечение гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики; формирование антикоррупционного сознания и нетерпимости по отношению к коррупционным проявлениям. Однако эти задачи не дифференцированы применительно к различным видам коррупционного поведения и по общей своей логике направлены преимущественно на бытовую, «низовую» коррупцию. Проблема политической коррупции в законодательстве субъектов Федерации, как правило, обходится умолчанием.

Данный принцип развивается в дальнейших положениях регионального законодательства о противодействии коррупции. К числу «направлений» предупреждения коррупции, прежде всего, законодатели субъектов Федерации относят создание и функционирование специального органа по предупреждению коррупции (Брянская область, Калужская область, Липецкая область, Орловская область, Тверская область и др.). Не отрицая необходимости создания указанных органов, следует отметить, что административный способ их формирования приводит к подконтрольности высшему должностному лицу субъекта Федерации, крупным чиновникам региональной исполнительной власти, должностным лицам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в состав Координационного совета Липецкой области по противодействию коррупции (распоряжение Администрации области от 25 сентября 2008 г. № 417-р) вошли: глава администрации области, его первый заместитель, председатель законодательного органа области, начальники ряда управлений администрации области, по согласованию – руководители ряда территориальных органов федеральных органов власти (преимущественно «силового» блока), а также председатель общественной палаты данного субъекта Федерации. Очевидно, что приведенный способ общественного представительства в Координационном совете не может эффективно способствовать предотвращению политической коррупции на уровне региона, необходимо более активное вовлечение в данный процесс институтов гражданского общества.[133]

---

[131] Кулаков А.Ф. Детерминации политической коррупции// Реагирование на преступность: концепции, закон, практика. М., 2002. С. 160 – 164.

[132] Возжеников А.В. Проблемы мобилизации политической воли на борьбу с коррупцией// Социология и коррупция. М.: РНОПЭ, 2003. С. 176 – 187.

[133] Лопушанский И.Н. Потенциал гражданского общества в противодействии политической коррупции// Прокуратура и институты гражданского общества в противодействии коррупции. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского юридического института Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2008. С. 102 – 105.

Вызывает критическую оценку в аспекте противодействия политической коррупции и большинство других мер, предусмотренных в законодательстве субъектов Федерации Центрального федерального округа (совершенствование механизма приема и увольнения государственных гражданских служащих, их подготовки; внедрение административных регламентов; проведение антикоррупционного мониторинга и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов публичной власти; ежегодное опубликование информации о реализации региональной антикоррупционной политики).[134] Все указанные меры, несмотря на их важность и эффективность, не затрагивают политической коррупции в субъектах Федерации или затрагивают ее, но в весьма незначительной степени.

В юридической литературе высказано справедливое мнение, что основной задачей в данной сфере является обеспечение «антикриминальной безопасности политической системы», в том числе – на уровне субъектов Федерации.[135] Участие в политических выборах лиц с криминальным прошлым и сомнительными источниками доходов влечет за собой существенную угрозу безопасности власти субъектов Федерации.[136] Получив обманным путем мандат народного доверия, такие граждане, как правило, используют приобретенные ресурсы региональной власти в личных, а не общественных целях.[137] Это затрагивает формирование кадрового состава государственных гражданских служащих, официальные правовые акты нормативного и индивидуально-правового характера, неофициальные указания, распоряжение объектами публичной собственности, различные формы давления на бизнес.[138]

Федеральный закон «О противодействии коррупции»[139] (статья 7) в числе одного из основных принципов противодействия данному явлению упоминает «единство антикоррупционной политики» в Российской Федерации. Этот принцип, с одной стороны, символизирует необходимость унифицированного вектора развития государства и права, при котором не допускается попустительское, пассивное отношение к коррупционным явлениям и процессам. Однако приведенная норма Федерального закона не означает, что субъекты Федерации в процессе правового регулирования антикоррупционых правоотношений вправе ограничиться воспроизведением федеральных норм в текстах своих нормативных правовых актов. На практике, к сожалению, субъекты Федерации проявляют недостаточно инициативы по выработке новых антикоррупционных подходов, в том числе – по вопросам противодействия политической коррупции. Региональные законы о противодействии коррупции в структурном и содержательном отношениях в основном повторяют положения Федерального закона «О противодействии коррупции». Поэтому задачей юридической науки сегодня становится разработка предложений и рекомендаций для законодателей субъектов Федерации, направленных на более развернутый комплекс антикоррупционных мер.

В качестве первого направления совершенствования регионального законодательства в системе предотвращения политической коррупции можно предложить оптимизацию правового регулирования *финансирования региональных и муниципальных выборов*. Н.М. Касаткина пишет: «На политической арене трудно доказать коррупцию, но и невозможно ее опровергнуть... Политики, коль скоро они таковыми являются, поставлены в компрометирующее

[134] Закон Орловской области от 10 апреля 1999 г. «О противодействии коррупции в Орловской области» // Орловская правда. 2009. 18 апреля.

[135] Горшенков Г.Г. Антикриминальная безопасность политической системы и коррупция// Следователь. 2005. № 2. С. 51 – 54.

[136] Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А. Лишение политических прав как одна из правовых мер сдерживания политической коррупции// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Красноярск: Изд-во Сибирского юридического института МВД России, 2005. С. 64 – 67.

[137] Нахимов А.П. К проблеме изучения феномена политической коррупции// Правовые исследования. Екатеринбург: Изд-во УрЮИ МВД России, 2002. С. 52 – 56.

[138] Идрисова С.Ф. О социальной оценке политической коррупции// Актуальные проблемы юридической науки и образования. Ижевск, 2007. С. 58 – 61.

[139] Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

их положение из-за того, что им приходится обращаться за финансовой поддержкой на выборах. Если они потом действуют в интересах партий, которые их финансировали, это служит причиной возникновения разговоров о политической коррупции. Сторонники таких кандидатов говорят, что налицо простое совпадение. Циники высказывают сомнения, зачем вообще такие организации дают деньги на выборы, если они ничего не получают взамен».[140]

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[141] (статья 58): кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании; при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пять тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится; избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет: собственных средств кандидата, избирательного объединения; средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; добровольных пожертвований граждан; добровольных пожертвований юридических лиц; средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом субъекта Федерации применительно к региональным и муниципальным выборам. Именно законом субъекта Федерации устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов при проведении региональных и муниципальных выборов.

Нетрудно заметить, что федеральный законодатель предоставляет значительные возможности законодательным органам субъектов Федерации минимизировать коррупциогенность регионального избирательного законодательства благодаря расширению бюджетного финансирования избирательной кампании кандидатов[142] и сокращению предельных размеров ее финансирования за счет средств физических и юридических лиц. Вместе с тем, субъекты Федерации весьма редко используют данные возможности по причине экономии средств регионального бюджета. Так, согласно Закону Орловской области «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов»[143] (статьи 82 – 83) избирательные фонды кандидатов формируются за счет следующих денежных средств: 1) собственных средств кандидата, которые в совокупности не могут превышать 750000 рублей; 2) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, которые в совокупности не могут превышать 750000 рублей; 3) добровольных пожертвований граждан в размере, не превышающем для каждого гражданина 75000 рублей; 4) добровольных пожертвований юридических лиц в размере, не превышающем для каждого юридического лица 750000 рублей. Предельный размер расходования средств избирательного фонда кандидата составляет 1500000 рублей. Избирательные фонды избирательных объединений формируются за счет следующих денежных средств: 1) собственных средств избирательного объединения, которые в совокупности не могут превышать 10000000 рублей; 2) добровольных пожертвований

[140] Касаткина Н.М. Финансирование выборов в зарубежных государствах// Журнал российского права. 2009. № 5. С. 19.

[141] Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 2002.

[142] Разумеется, такое финансирование должно осуществляться на равной основе по отношению ко всем зарегистрированным кандидатам или пропорционально количеству голосов избирателей, полученных в их поддержку по результатам очередных выборов.

[143] Закон Орловской области «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов» от 13 октября 2006 г.// Орловская правда. 2006.

граждан в размере, не превышающем для каждого гражданина 300000 рублей; 3) добровольных пожертвований юридических лиц в размере, не превышающем для каждого юридического лица 3000000 рублей. Предельный размер расходования средств избирательного фонда избирательного объединения составляет 20000000 рублей.

Приведенные положения регионального избирательного законодательства свидетельствуют о полном отсутствии бюджетного финансирования избирательных кампаний кандидатов, в то время как допустимые размеры пожертвований физических и юридических лиц в избирательные фонды являются сравнительно высокими. Это, в свою очередь, повышает коррупционные риски в системе взаимодействия избранных депутатов и лиц, которые оказывали им финансовую поддержку в ходе избирательной кампании.

В качестве следующей меры по противодействию политической коррупции в субъектах Федерации можно предложить совершенствование регионального законодательства о *политической ответственности депутатов* законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 9) уделяется много внимания основаниям для досрочного прекращения полномочий самого законодательного (представительного) органа: это самороспуск, решение суда о неправомочности состав, а также роспуск по определенным основаниям решениями Президента Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Федерации.

Вместе с тем, основания для досрочного прекращения полномочий конкретного депутата законодательного органа субъекта Федерации в анализируемом Федеральном законе указываются фрагментарно. Например, пунктом 1 статьи 12 предписывается, что в течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания, членом Совета Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности субъекта Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Если деятельность депутата законодательного органа субъекта Федерации осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (пункт 2 статьи 12). Наконец, депутат законодательного органа субъекта Федерации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (пункт 5 статьи 12).

Вышеуказанные правоограничения имеют основной целью недопущение использования депутатского мандата в интересах других государственных органов и организаций, что является важной предупредительной мерой антикоррупционного характера. Однако ни в одном из пунктов статьи 12 данного Федерального закона не указывается, какие правовые последствия влечет за собой несоблюдение этих требований. Причем в пунктах 1.4 и 4 статьи 12 – напротив, имеются четкие указания на досрочное прекращение полномочий депутатов, если они не участвуют в работе фракций, утрачивают российское гражданство, приобретают гражданство иностранного государства, вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на проживание в иностранном государстве. Указанные пробелы в правовом ре-

гулировании общественных отношений могли бы восполняться в конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не предусматривается досрочный отзыв депутатов их избирателями, в то время как судебная практика пошла по пути признания права субъектов Федерации на введение такого института в региональном законодательстве при отсутствии федерального регулирования[144]. До принятия федеральным законодателем поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающей обязательность формирования не менее половины состава законодательного органа по пропорциональной избирательной системе, в большинстве случаев субъекты Федерации вводили институт досрочного отзыва депутатов.[145] В современных условиях отзыв депутатов, избранных по мажоритарным округам, и одновременно недопустимость отзыва депутатов, избранных по партийным спискам, могут привести к нарушению принципа равноправия депутатов законодательного органа субъекта Федерации по способу формирования, на недопустимость чего обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях.[146]

В результате политико-коррупционные решения законодательных (представительных) органов субъектов Федерации не могут быть заблокированы угрозой роспуска представительного органа или досрочного прекращения депутатских полномочий. Основную роль в данном процессе играет механизм обжалования противоправных решений законодательной власти субъекта Федерации в суде, однако суды общей юрисдикции и арбитражные суды не уполномочены давать оценку целесообразности того или иного закона субъекта Федерации, а нормы конституции (устава) субъекта Федерации не могут быть проверены обычным судом вследствие исключительной подсудности таких споров Конституционному Суду Российской Федерации. Коррупциогенные нормы законов субъектов Федерации часто «маскируются» под конституционные и законодательные полномочия субъектов Федерации, вследствие чего на практике сложно, а зачастую и невозможно доказать их противоправность.

В подобных условиях неоценимую роль в предотвращении политической коррупции могла бы сыграть широкая общественность, институты гражданского общества, независимая экспертиза законодательных актов на коррупциогенность. В этой связи, на наш взгляд, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» необходимо закрепить норму, обязывающую председательствующего в заседании законодательного (представительного) органа субъекта Федерации оглашать результаты экспертизы законопроектов на коррупциогенность, которые поступили от граждан и организаций, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации.[147]

Следующей мерой противодействия политической коррупции в субъектах Федерации могло бы стать совершенствование юридического механизма *ответственности высших должностных лиц* (руководителей высших исполнительных органов) субъектов Федерации.

---

[144] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации// СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

[145] Ржанова О.А. Отзыв как элемент ответственности депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ// Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития. Саранск, 2006. С. 170 – 174.

[146] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года// СЗ РФ. 1995. № 29.

[147] Приказ Министерства юстиции Российской Федерации «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» от 31 марта 2009 г.// Российская газета. 2009. 24 апреля.

Занимая особое место в системе региональной власти,[148] указанные лица обязаны обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие всех региональных государственных органов,[149] нести особую ответственность за возложенные на них полномочия[150]. Но произошедшие изменения в статусе данных лиц исключили возможность их избрания непосредственно населением и, следовательно, досрочного отзыва гражданами, обладающими активным избирательным правом.[151] Основным инструментарием противодействия коррупции в деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации остается их уголовная ответственность, а также досрочное прекращение полномочий по воле компетентных органов государственной власти.[152]

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 19) полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) прекращаются досрочно в случаях: смерти; отрешения от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации; отставки по собственному желанию; отрешения от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных указанным Федеральным законом; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

При такой модели федерального регулирования оснований для досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъектов Федерации, во-первых, исключается введение дополнительных оснований в конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации; во-вторых, запрещается отрешение от должности вследствие решения законодательного (представительного) органа субъекта Федерации; в-третьих, предполагается учет такого обстоятельства, как «утрата доверия» главы государства за «ненадлежащее исполнение обязанностей». Примечательно, что Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзаца шестого пункта 3 статьи 5, пункта 2 статьи 9, подпункта «б» пункта 1, пунктов 2, 3, 4 и 5 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о возможности досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по решению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и отставки высшего должностного лица (руководителя высшего ис-

[148] Машьянов Н.В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики. Автореф… канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 12 – 20.

[149] Синдянкин Н.Н. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: понятие, структура, содержание (на примере Республики Мордовия). Автореф… канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 12.

[150] Карасев М.Н. О государственно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации// Журнал российского права. 2000. № 7. С. 29 – 37.

[151] Хайретдинов Р.Д. О проблеме конституционности изменений в статусе высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации// Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 27 – 30.

[152] Ионова Е.В. Реализация мер политической ответственности в отношении высшего должностного лица субъекта РФ// Политика и право: проблемы интеграции и пути их решения. Новосибирск, 2007. С. 91 – 92.

полнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также о возможности принятия законодательным (представительным) органом государственной власти решения о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией, уставом субъекта Российской Федерации.[153]

Указанная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, на наш взгляд, не препятствует федеральному законодателю в пересмотре отдельных положений закона в части регулирования оснований для прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Федерации. Ненадлежащий контроль коррупционных явлений и процессов в субъекте Федерации со стороны высшего должностного лица субъекта Федерации даже при отсутствии его личных противоправных деяний должен влечь за собой соразмерную конституционно-правовую ответственность, включая вотум недоверия законодательного (представительного) органа субъекта Федерации и немедленную отставку высшего должностного лица. Аналогичными полномочиями должен быть наделен Президент Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 2002.
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» (с послед. изм.)// СЗ РФ. 2008. № 52
3. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 марта 2008 г. «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 13.
4. Закон Орловской области от 10 апреля 1999 г. «О противодействии коррупции в Орловской области» (с послед. изм.) // Орловская правда.
5. Закон Орловской области от 13 октября 2006 г. «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов» (с послед. изм.) // Орловская правда. 2006.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации// СЗ РФ. 1997. № 2.
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года// СЗ РФ. 1995. № 29.
8. Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А. Лишение политических прав как одна из правовых мер сдерживания политической коррупции// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Красноярск: Изд-во Сибирского юридического института МВД России, 2005.
9. Горшенков Г.Г. Антикриминальная безопасность политической системы и коррупция// Следователь. 2005. № 2.
10. Идрисова С.Ф. О социальной оценке политической коррупции// Актуальные проблемы юридической науки и образования. Ижевск, 2007.
11. Касаткина Н.М. Финансирование выборов в зарубежных государствах// Журнал российского права. 2009. № 5.
12. Лопушанский И.Н. Потенциал гражданского общества в противодействии политической коррупции// Прокуратура и институты гражданского общества в противодействии коррупции. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского юридического института Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2008.

[153] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея// СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

13. Машьянов Н.В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики. Автореф… канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

14. Ржанова О.А. Отзыв как элемент ответственности депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ// Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития. Саранск, 2006.

15. Семынин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии). Автореф… канд. юрид. наук. Казань, 2009.

16. Хайретдинов Р.Д. О проблеме конституционности изменений в статусе высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации// Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3.

17. Чернышова В.О. Возможности Интернет-технологий в сфере изучения и противодействия коррупции // Власть и коррупция. Владивосток, 2006.

Гуцев Павел Юрьевич
Людиновский районный суд
Калужской области
Судья
Тел.: (4844) 46-59-13
E-mail:ludinrsud@kaluga.ru

P.YU. GUTSEV

CAUSES AND PREVENTION OF POLITICAL CORRUPTION IN STATE ACTIVITIES THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Clause is devoted to research of a phenomenon of political corruption with reference to activity of the government of subjects of the Russian Federation. In legislative activity of subjects of Federation political corruption can find the expression in «pushing through» or «braking» of bills; in personnel selection - in favorites at purpose and clearing of the state posts and posts of the state civil service; during political elections - at formation of inner-party lists of candidates. A number of offers on perfection of the legislation and judicial activity expresses.

Keywords: *corruption, federalism, the state activity of subjects of the Russian Federation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy zakon ot 12 iyunya 2002 g. «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratelnykh prav i prava na uchastiye v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.)// SZ RF. 2002.

2. Federalnyy zakon ot 25 dekabrya 2008 g. «O protivodeystvii korruptsii» (s posled. izm.)// SZ RF. 2008. № 52

3. Postanovleniye Soveta Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii ot 19 marta 2008 g. «O doklade Soveta Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii 2007 goda «O sostoyanii zakonodatelstva v Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2008. № 13.

4. Zakon Orlovskoy oblasti ot 10 aprelya 1999 g. «O protivodeystvii korruptsii v Orlovskoy oblasti» (s posled. izm.) // Orlovskaya pravda.

5. Zakon Orlovskoy oblasti ot 13 oktyabrya 2006 g. «O vyborakh deputatov Orlovskogo oblastnogo Soveta narodnykh deputatov» (s posled. izm.) // Orlovskaya pravda. 2006.

6. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 24 dekabrya 1996 g. po delu o proverke konstitutsionnosti Zakona Moskovskoy oblasti ot 28 aprelya 1995 goda «O poryadke otzyva deputata Moskovskoy oblastnoy Dumy» v svyazi s zaprosom Sudebnoy kollegii po grazhdanskim delam Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii// SZ RF. 1997. № 2.

7. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 10 iyulya 1995 g. po delu o proverke konstitutsionnosti chasti vtoroy stati 42 Zakona Chuvashskoy Respubliki «O vyborakh deputatov Gosudarstvennogo Soveta Chuvashskoy Respubliki» v redaktsii ot 26 avgusta 1994 goda// SZ RF. 1995. № 29.

8. Gazimzyanov R.R., Kabanov P.A. Lisheniye politicheskikh prav kak odna iz pravovykh mer sderzhivaniya politicheskoy korruptsii// Aktualnyye problemy borby s prestupnostyu v Sibirskom regione. Krasnoyarsk: Izd-vo Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii, 2005.

9. Gorshenkov G.G. Antikriminalnaya bezopasnost politicheskoy sistemy i korruptsiya// Sledovatel. 2005. № 2.
10. Idrisova S.F. O sotsialnoy otsenke politicheskoy korruptsii// Aktualnyye problemy yuridicheskoy nauki i obrazovaniya. Izhevsk, 2007.
11. Kasatkina N.M. Finansirovaniye vyborov v zarubezhnykh gosudarstvakh// Zhurnal rossiyskogo prava. 2009. № 5.
12. Lopushanskiy I.N. Potentsial grazhdanskogo obshchestva v protivodeystvii politicheskoy korruptsii// Prokuratura i instituty grazhdanskogo obshchestva v protivodeystvii korruptsii. SPb.: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo yuridicheskogo instituta Akademii Generalnoy prokuratury RF, 2008.
13. Mashyanov N.V. Vyssheye dolzhnostnoye litso (rukovoditel vysshego organa ispolnitelnoy vlasti) subyekta RF v sisteme gosudarstvennoy vlasti: osnovnyye konstitutsionno-pravovyye kharakteristiki. Avtoref… kand. yurid. nauk. Chelyabinsk, 2007.
14. Rzhanova O.A. Otzyv kak element otvetstvennosti deputata zakonodatelnogo (predstavitelnogo) organa subyekta RF// Parlamentarizm v subyektakh Rossiyskoy Federatsii: problemy i perspektivy razvitiya. Saransk, 2006.
15. Semynin A.S. Protivodeystviye politicheskoy korruptsii politiko-pravovymi sredstvami v gosudarstvakh Yevrosoyuza (opyt Finlyandii i Estonii). Avtoref… kand. yurid. nauk. Kazan, 2009.
16. Khayretdinov R.D. O probleme konstitutsionnosti izmeneniy v statuse vysshego dolzhnostnogo litsa (rukovoditelya vysshego ispolnitelnogo organa gosudarstvennoy vlasti) subyekta Rossiyskoy Federatsii// Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2005. № 3.
17. Chernyshova V.O. Vozmozhnosti Internet-tekhnologiy v sfere izucheniya i protivodeystviya korruptsii // Vlast i korruptsiya. Vladivostok, 2006.

GutsevPavel Yurievich
Ljudinov district court
The Kaluga region
Judge
Tel.: (4844) 46-59-13
E-mail: ludinrsud@kaluga.ru

УДК 342.553

Т.Н. МОДНИКОВА

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ С ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ ОРГАНОМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена исследованию ряда проблем правового регулирования процедур взаимодействия органов местного самоуправления в России. Автор подвергает критическому осмыслению норму о том, что 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. В законодательстве отсутствуют ясные и четкие гарантии воздействия органов народного представительства на исполнительно-распорядительную деятельность подотчетных им структур.

Ключевые слова: *народное представительство, местное самоуправление, исполнительная власть, взаимодействие.*

Представительный орган муниципального образования, в силу своего конституционно-правового и муниципально-правового статусов, является самостоятельным и независимым органом народного представительства, действующим на коллегиальной основе. Глава муниципального образования, по общему правилу, не должен вмешиваться в его деятельность,[154] необоснованно препятствовать свободной реализации компетенции,[155] подменять его полномочия[156] и замещать их в своем функционировании. О правомерности данного подхода свидетельствуют положения Конституции Российской Федерации, нормы законодательства и складывающаяся на их основе правоприменительная практика.[157]

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации *органы* местного самоуправления *самостоятельно* управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Приведенная норма может быть истолкована двояким образом. При одном подходе к ее интерпретации, в ч. 1 ст. 132 речь идет обо всех органах местного самоуправления в совокупности без разделения на институты главы муниципального образования, представительного органа, местной администрации, контрольного органа местного самоуправления и т.д. С другой стороны, ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации может быть понята и так, что конституционный законодатель в процессе правового регулирования обращается к каждому из органов местного самоуправления. При первом подходе конституционно гарантируется самостоятельность системы органов местного самоуправления,[158] при втором – самих органов, составляющих данную систему.[159]

---

[154] Матвеев М.Н. Взаимодействие представительных и исполнительных органов в системе местного самоуправления. Автореф… канд. юрид. наук. М., 1992.

[155] Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. Автореф… канд. юрид. наук. М., 1999.

[156] Галимуллина С.Г. К вопросу о взаимодействии законодательных (представительных) органов в Российской Федерации // Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития. Саранск: Красный Октябрь, 2006.

[157] Астафичев П.А. Взаимодействие главы государства и парламента страны в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Эволюция государства и права в России: история и современность. Курск: ЮМЭКС, 2011.

[158] Капитанец Ю.В. Правовое регулирование самостоятельности органов местного самоуправления в России // Конституционные чтения. Вып. 4. Ч. 1. Саратов: ПАГС, 2003.

[159] Попов Д.А. Самостоятельность местных органов власти в условиях развития федеративных отношений: зарубежный опыт // Контроль, правовые процедуры и юридический процесс. Воронеж: ВГУ, 2007.

Раскрывая нормативное содержание ст. 132 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизирует его следующим образом. Во-первых, ч. 1 ст. 34 данного Федерального закона устанавливает наличие собственных полномочий каждого из органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Во-вторых, ч. 10 ст. 35 анализируемого Федерального закона устанавливает перечень вопросов исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Термин «исключительность» в данном случае подчеркивает, что эти вопросы (принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку) решаются только представительным органом, их отнесение к компетенции других органов местного самоуправления является противоправным.[160]

Однако перечень вопросов, отнесенных к компетенции представительного органа муниципального образования, не исчерпывается нормативным содержанием ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он может быть расширен как федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, так и уставами муниципальных образований. Во всех этих случаях представительный орган будет *самостоятельно* осуществлять свою компетенцию.

Однако самостоятельность представительного органа местного самоуправления по реализации возложенных на него полномочий не исключает *взаимодействия* данного органа с другими субъектами муниципальных правоотношений по вопросам, отнесенным к компетенции муниципальной представительной власти.[161] Разумеется, такое взаимодействие не должно быть произвольным и перерастать во вмешательство в деятельность законно избранного состава органа народного представительства.[162]

Но было бы абсурдным толкование ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в том смысле, что якобы к компетенции главы муниципального образования вообще не относится какое-либо участие в принятии устава муниципального образования, внесении в него изменений и дополнений, утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, установлении, изменении и отмене местных налогов и сборов, принятии планов и программ развития муниципального образования, утверждении отчетов об их исполнении, определении порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, определении порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муници-

[160] Иванов А.В. Проблема определения исключительной компетенции субъектов РФ и органов местного самоуправления // Власть и общество: грани взаимодействия. М.: ГУУ, 2010.

[161] См.: Хабибуллин А.Р. Самостоятельность и взаимодействие – общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Юрист. 2007. № 9.

[162] Вмешательство допускается со стороны уполномоченных государственных органов – Соловьев С.Г. Федеральное вмешательство (интервенция) в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Современное право. 2005. № 2.

пальных предприятий и учреждений, об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, определении порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества, материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и т.д. Все эти вопросы – наиболее важные в жизнедеятельности муниципалитета. Поэтому глава муниципального образования обязан «держать их на личном контроле», проводить консультации с депутатами, убеждать их в необходимости принятия того или иного решения, пользоваться своим правом нормотворческой инициативы, применять право вето и т.д. Тот факт, что данные вопросы не отнесены к компетенции главы муниципального образования, вовсе не означает, что это должностное лицо обязано «самоустраниться» от их разрешения, ссылаясь на противоправность вмешательства в установленную законом компетенцию органов народного представительства.

Водораздел между правомерным взаимодействием органов местного самоуправления и противоправным вмешательством одного органа в деятельность другого, на наш взгляд, обусловливается понятием законного интереса в конституционном праве. Недавно изданная монография М.С. Матейковича и В.А. Горбунова красноречиво свидетельствует об этом. Авторы, в числе прочего, подчеркивают, что законные интересы конституционного значения связаны с такими объектами конституционного регулирования, как человек, общество, государство; затрагивают вопросы согласования и установления баланса основных (базовых) интересов личности, общества и государства; могут проявляться не только в виде возможного, но и в виде должного поведения, сопутствовать обязанности.[163] Глава муниципального образования несет публично-правовую обязанность взаимодействия с представительным органом муниципального образования именно в тех случаях, когда того требует законный публичный интерес. Если же данное взаимодействие обусловлено частным интересом – оно имеет противоправную природу и должно пресекаться конституционно-правовыми средствами правового регулирования общественных отношений.

В связи с этим возникает необходимость систематизации форм взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления по реализации вопросов местного значения. К их числу, на наш взгляд, следует отнести: во-первых, внесение главой муниципального образования проектов решений в представительный орган; во-вторых, участие главы муниципального образования и его официальных представителей в обсуждении проектов, в депутатских дебатах и дискуссиях; в-третьих, отклонение или подписание и обнародование главой муниципального образования нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования,[164] в-четвертых, подотчетность главы муниципального образования представительному органу местного самоуправления.

Данная классификация не носит исчерпывающего характера; в ней заведомо опускаются отдельные компоненты, которые, на наш взгляд, не имеют решающего или принципиального значения в системе реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения. Однако главные компоненты структурированы таким образом, чтобы обозначить основные юридические и фактические формы взаимодействия, сложившиеся в современной России за последние годы. Рассмотрим их более подробно.

1. *Право главы муниципального образования на нормотворческую инициативу в представительном органе местного самоуправления*. Структура Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такова, что в нем «не нашлось места» аналогу ст. 104 Конституции Российской Федерации или ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Феде-

[163] Матейкович М.С., Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве. М.: Норма, 2011.

[164] Бабоян А.Т. Вето Президента РФ как механизм взаимодействия главы государства с законодательной властью // Проблемы юридической науки в условиях современного социально-экономического развития России. Ростов-на-Дону: РИНХ, 2010.

ральный закон об общих принципах местного самоуправления не устанавливает круга лиц, которые обладают правом внесения в представительный орган муниципального образования проектов нормативных правовых актов. Трудно квалифицировать однозначным образом это явление с точки зрения конституционных требований полноты, ясности и недвусмысленности правового регулирования общественных отношений. С одной стороны, здесь можно усматривать пробел в правовом регулировании общественных отношений,[165] с другой – стремление федерального законодателя избежать чрезмерного вмешательства в компетенцию местного самоуправления, чтобы сам муниципалитет мог бы определить круг субъектов нормотворческой инициативы.[166]

Последнее из двух возможных толкований означает свободу усмотрения муниципального образования в вопросе о наделении (или не наделении) главы муниципалитета правом инициативы внесения проектов нормативных правовых актов в представительный орган местного самоуправления. По логике, муниципалитет должен руководствоваться приоритетностью федеральной и региональной моделей правового регулирования общественных отношений. На федеральном уровне правом законодательной инициативы обладает Президент Российской Федерации (Ст. 104 Конституции Российской Федерации), на уровне субъектов Российской Федерации – высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (Ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Вместе с тем, отсутствие права нормотворческой инициативы у главы муниципального образования может иметь свои конституционно-правовые резоны: во-первых, тем самым гарантируется сбалансированность властных полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления; во-вторых, учитывается особенность механизма формирования института главы муниципалитета (который может избираться не только путем прямых выборов, но также из числа депутатов представительного органа муниципального образования).[167]

По нашему мнению, федеральный законодатель не совсем обоснованно оставил муниципальным образованиям свободу выбора в вопросе о том, имеет ли право глава муниципального образования на нормотворческую инициативу в представительном органе. Исходя из зарубежной практики правового регулирования законодательной процедуры (которая используется по аналогии в муниципальном нормотворческом процессе), безусловным правом законодательной (нормотворческой) инициативы обладают депутаты данного органа народного представительства и высший орган исполнительной власти. Применительно к федеральному уровню власти в Российской Федерации таким правом, безусловно, пользуются члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и Правительство Российской Федерации. Аналогичным образом на уровне субъектов Федерации – депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, на уровне муниципальных образований – депутаты представительного органа и местная администрация.

Конституционно гарантированное право Президента Российской Федерации на внесение законопроектов в Государственную Думу, равно как и законодательно обеспеченное право высших должностных лиц субъектов Российской Федерации на внесение законопроектов в региональные органы народного представительства – есть, скорее, сложившаяся за по-

[165] Об этом свидетельствует опыт советской России – например: Мартьянова Т.Д. Инициатива как стадия процесса принятия нормативных актов исполкомами местных Советов // Конституционное законодательство и государственное управление. Свердловск: СЮИ, 1977.

[166] Однако с этим трудно увязывается практика прямого законодательного регулирования народной правотворческой инициативы – Бычкова Е.И., Соловьев С.Г. Проблемы теоретико-правового понимания правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Современное право. 2009. № 12.

[167] Трифонов А.С. Проблемы выбора способа наделения полномочиями главы муниципального образования // Проблемы гармонизации публичных и частных интересов в избирательном праве. Самара: Изд-во Самар. ун-та, 2008.

следние десятилетия традиция российского конституционализма, чем общепризнанная мировая практика (не считая постсоциалистических стран).[168] Поэтому муниципальным образованиям, на первый взгляд, может быть дана свобода усмотрения в отказе от предоставления главе муниципалитета соответствующего права.

Если Президент Российской Федерации вносит в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы законопроект, от главы государства вряд ли можно ожидать беспристрастного решения после завершения законодательной процедуры при подписании, обнародовании или отклонении законодательного акта. Вероятнее всего, глава государства будет возражать по пунктам, в которых законодатель проявил «самостоятельность» в правовом регулировании. Это, в свою очередь, может быть истолковано как средство необоснованного «давления» на парламент, ограничивающего конституционные основы представительной демократии. Та же логика, на первый взгляд, может быть распространена на взаимоотношения между высшим должностным лицом и коллегиальным органом народного представительства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях России.

Однако важно при анализе данной научно-практической проблемы учитывать, что глава муниципального образования, в соответствии с законодательством, может избираться из числа депутатов или посредством всенародного голосования (такой нормы нет в отношении Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации). Если глава муниципального образования избран путем прямых выборов, он одновременно обязан возглавлять либо представительный орган, либо местную администрацию. В случае косвенных выборов главы муниципалитета, он по умолчанию становится руководителем представительного органа.

Таким образом, глава муниципального образования должен пользоваться правом нормотворческой инициативы в представительном органе муниципального образования либо как депутат представительного органа, либо как единоличный глава местной администрации. Весьма редко используемая в России модель «вхождения» всенародно избранного главы муниципального образования в состав представительного органа муниципалитета не ставит под сомнение высказанный нами вывод, поскольку избранный таким образом глава муниципального образования, пусть формально и не являющийся депутатом, должен иметь, во всяком случае, такой же набор прав, что и другие члены возглавляемого им органа.

2. Кроме права нормотворческой инициативы, важной формой взаимодействия главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления является *совместное обсуждение вопросов местного значения*, которые отнесены к компетенции представительного органа муниципалитета. Не будучи уполномоченным на *непосредственное решение* этих вопросов (т.е. не обладающим правом на принуждение), глава муниципального образования имеет возможность применения альтернативных форм взаимодействия (т.е. права на убеждение), которые при удачном их использовании могут демонстрировать весьма высокую эффективность.[169] Участие в депутатских дебатах в одних случаях должно быть непосредственным, в других – через специально назначенных для этого представителей постоянного или временного характера.[170]

На федеральном уровне публичной власти наблюдается четкая институционализация представительства главы государства в палатах Федерального Собрания. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»[171] данные лица

[168] Иванов О.Б. Право законодательной инициативы президента в зарубежных постсоциалистических странах // Современные аспекты правоприменительной практики в России. Казань: Печать-сервис, 2010.

[169] Концепции развития российского законодательства: обсуждение в парламенте // Журнал российского права. 2011. № 9.

[170] Кононенко Н.В. Юридическая процедура проведения парламентских дебатов: коммуникативные аспекты // Студент и научно-технический прогресс. Новосибирск: СибАГС, 2001.

[171] Указ Президента Российской Федерации «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерально-

представляют интересы Президента Российской Федерации и способствуют реализации его конституционных полномочий, участвуют в заседаниях соответствующих палат, комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп Федерального Собрания без специального разрешения, представляют в них позицию главы государства по соответствующим вопросам. Подобные подходы к правовому регулированию данных общественных отношений объяснимы в силу, во-первых, множественности задач, разрешаемых Президентом Российской Федерации, во-вторых, высокого количества законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой и Советом Федерации.

Несколько иная ситуация характерна для законодательных процедур в субъектах Федерации и муниципального нормотворчества. В субъектах России, как показывает изученная нами практика, высшие должностные лица предпочитают *личное присутствие* на заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В отличие от института представительства главы государства, целесообразного для федеральных властных структур, в регионах высшие должностные лица имеют возможность непосредственно выслушать инициативы депутатского корпуса, поставленные ими общественно-политические проблемы, своевременно отреагировать на меняющиеся потребности и интересы электората.

При необходимости, по поручению высшего должностного лица субъекта Федерации, его заместители и другие ответственные должностные лица могут дать депутатам необходимые пояснения, предложить эффективные механизмы разрешения поставленных проблем в рамках полномочий органов исполнительной власти общей или специальной компетенции. Если же депутатами предлагается неэффективный или нецелесообразный, по мнению исполнительной власти, путь разрешения общественно-политических проблем, выраженный в тексте проекта закона или иного нормативного правового акта – представители исполнительной власти, во всяком случае, имеют возможность своевременно возразить против законодательного предложения, высказать свою точку зрения и обосновать ее соответствующим образом. И только в случае не достижения требуемого согласия органам исполнительной власти приходится использовать «недружественные» формы взаимодействия с коллегиальным органом народного представительства (вето высшего должностного лица, обращение в судебные инстанции).

Важно понимать, что законы субъектов Федерации по юридической силе поставлены выше, чем акты исполнительной власти. Поэтому если соответствующий исполнительный орган своевременно не предпримет организационные усилия по убеждению депутатов в целесообразности того или иного законодательного решения, такому исполнительному органу придется «исполнять» неэффективный закон или подзаконный нормативный правовой акт вопреки своим внутренним убеждениям. Это, в свою очередь, чревато неблагоприятными общественно-политическими последствиями.

Указанная выше последовательность рассуждений, в целом, применима к уровню муниципальных образований. Главы муниципальных образований должны активно участвовать в обсуждении депутатами представительного органа муниципального образования вопросов очередной повестки дня на пленарном заседании, в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах. Для этого необходима вовлеченность аппарата главы муниципалитета в местный нормотворческий процесс, их осведомленность в спорных вопросах правового характера, гибкость и коммуникабельность, способность к конструктивному взаимодействию и деловому сотрудничеству с депутатским корпусом.[172]

Однако главная особенность взаимодействия главы муниципального с коллегиальным органом народного представительства состоит в особенностях их взаимоотношений, связанных с институтом досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц. Так, Государственная Дума не обладает правом досрочного прекращения полномочий Президента

го Собрания Российской Федерации» от 22 июня 2004 г. (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2651. 2008. № 43. Ст. 4919.

[172] Толчинский Б.А. Политический компромисс: современная проблематика // Государство и право. 1992. № 12.

Российской Федерации, в то время как представительный орган муниципального образования управомочен, при определенных обстоятельствах, принять решение об удалении главы муниципального образования в отставку.[173] Поэтому глава муниципального образования вынуждается к более гибким и компромиссным формам взаимодействия с депутатами местного представительного органа, учету конкурирующих потребностей и интересов участников муниципального нормотворческого процесса.[174]

3. Право главы муниципального образования не *подписание*, *обнародование* или *отклонение* нормативного правового акта, принятого представительным органом местного самоуправления. Самостоятельность представительного органа муниципального образования по вопросам его компетенции, в том числе – исключительной, в значительной степени ограничена правом veto главы муниципального образования. Вопрос о праве вето и пределах его применения многократно являлся предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, однако большинство споров касалось взаимодействия участников законодательного процесса на федеральном уровне и в субъектах Федерации. На наш взгляд, конституционные принципы взаимодействия этих лиц в полной мере распространяются и на муниципальные образования.

Рассматривая дело об официальном толковании ст. 107 Конституции Российской Федерации, Суд установил публично-правовую обязанность главы государства проверять законность законодательной процедуры. Очевидно, что из этого следуют аналогичные публично-правовые обязанности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований. Если имелись нарушения порядка принятия нормативного правового акта представительным органом муниципального образования, причем эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления депутатов и само принятие данного нормативного правового акта – этот акт не является «принятым» и подлежит возвращению представительному органу главой муниципалитета, что не считается «отклонением» акта.[175] Однако в более позднем решении Конституционный Суд Российской Федерации уточнил свою позицию и значительно ограничил сферу возможного возвращения проекта без его отклонения. В частности, если в палатах Федерального Собрания при голосовании за законопроект использовалась процедура опросного листа, отсутствовал необходимый кворум и нарушалось конституционно-правовое требование личного голосования депутатов – глава государства все равно должен был подписать законопроект, после чего был вправе его обжаловать в Конституционном Суде Российской Федерации по порядку принятия.[176]

Право выборных должностных лиц на отклонение нормативных правовых актов, принятых органом народного представительства, с трудом пробивало дорогу в отечественном законодательстве. Первоначально оно было зафиксировано лишь на федеральном уровне, причем многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования стремились не вводить его на своих территориях, мотивируя это самостоятельностью представительных органов власти и недопустимостью вмешательства в их компетенцию со стороны соответствующих выборных должностных лиц.

Об этом красноречиво свидетельствует содержание принятого в свое время Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению

[173] Шастина А.Р. Удаление главы муниципального образования в отставку: правовые аспекты // Современные проблемы юридической науки и правового образования. Иркутск: ИГУЭП, 2010.

[174] Трофимов В.В. Конкуренция и кооперация потребностей и интересов взаимодействующих индивидов как объективная основа императивных и диспозитивных начал в правовом регулировании // Проблемы права и социологии. Волгоград: ВРО МСЮ, 2002.

[175] Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

[176] 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 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.

единой системы исполнительной власти в Российской Федерации». Данный указ в порядке опережающего нормотворчества закрепил обязанность субъектов Российской Федерации на использования института вето высшего должностного лица в региональном законодательном процессе. Заявители по делу об оспаривании конституционности этого указа главы государства ссылались именно на самостоятельность представительной власти, недопустимость вмешательства выборных должностных лиц в их компетенцию (даже если вето отлагательное и может быть преодолено квалифицированным большинством голосов парламентариев). Примечательно, что Конституционный Суд Российской Федерации к тому времени в более ранних постановлениях уже установил, что институт вето в субъектах Российской Федерации является юридически обязательным.[177] Во всех случаях оспариваемые нормы были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации.[178]

Часть 13 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в его действующей редакции устанавливает, что нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней. Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Данная правовая норма подчеркивает, что институт вето на уровне местного самоуправления характеризует полномочия не столько главы муниципального образования, сколько местной администрации. Если глава муниципального образования одновременно не возглавляет местную администрацию (т.е. является председателем представительного органа муниципального образования), ему право вето не принадлежит. Но с другой стороны, в случае совмещения должностей главы муниципального образования и председателя представительного органа местного самоуправления – глава местной администрацией также не наделяется правом вето (по крайней мере, напрямую федеральным законом, что не исключает соответствующих предписаний в законодательстве субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований). В результате контроль нормотворческого процесса в муниципальных образованиях поставлен в зависимость от принятой модели организации местного самоуправления.

С такой законодательной позицией согласиться нельзя. Одними из фундаментальных конституционных принципов правового регулирования общественных отношений являются требования соразмерности, разумной достаточности, обусловленности правовых норм содержанием регулируемых ими общественных отношений. Способы и формы нормоконтроля

[177] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 408. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

[178] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

в муниципальных образованиях должны быть в основном едиными,[179] их дифференциация может быть обусловлена лишь существенными юридическими обстоятельствами,[180] которые можно было бы проверить на допустимость в Конституционном Суде Российской Федерации. Введение или упразднение права главы муниципального образования или главы местной администрации на подписание, обнародование и отклонение нормативных правовых актов должно мотивироваться в основном соображениями качества нормотворческой процедуры, одновременного учета интересов представительного и исполнительно-распорядительного органов. В конечном итоге, нормативные правовые акты представительных органов муниципалитетов становятся документами совместного нормотворчества, согласованными с заинтересованными структурными подразделениями местных администраций.[181]

На основании изложенного считаем целесообразным изложение ч.13 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в следующей редакции:

«13. Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе местной администрации для подписания и обнародования в течение срока, установленного уставом муниципального образования. Глава местной администрации имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение срока, установленного уставом муниципального образования, возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава местной администрации отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой местной администрации и обнародованию».

4. Подотчетность главы муниципального образования представительному органу местного самоуправления. Введение отчетности выборных должностных лиц перед органами народного представительства – сравнительно новое явление российского конституционализма после конституционной реформы 1993 года. Первоначально законодательная и судебная практика, напротив, стремились усилить самостоятельность исполнительной власти, вывести ее из-под отчетности и контроля органов народного представительства. В самом институте подотчетности исполнительной власти, зачастую, усматривался некий пережиток советской эпохи «всевластия» (т.е. верховенства[182]) Советов.

Конституционный Суд Российской Федерации в развитие этого, в частности, указал, что «элементы подконтрольности и подотчетности исполнительной власти представительной не должны противоречить принципу разделения властей и служить основанием для умаления в целом статуса исполнительной власти как самостоятельной, легитимность которой определяется непосредственным волеизъявлением граждан через выборы». Не установив исчерпывающим образом компетенцию представительного органа применительно к осуществлению контроля за деятельностью администрации, устав тем самым создает условия для произвольного изменения объема и характера контрольных полномочий представительного органа и «фактически устанавливает подотчетность и подконтрольность органа исполнительной вла-

[179] Борисов А.С. Вето в региональном правотворчестве // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2.

[180] Иванов Д.В. Вето в правотворчестве органов местного самоуправления // Вестник Челябинского университета. 2004. № 1.

[181] Аналогичные принципы характерны для федерального правотворчества – Баркалов С.В. Вето Президента РФ как составляющая законодательного процесса // Юридическая мысль. 2004. № 5.

[182] Нерсесянц В.С. Верховенство представительных органов власти – системы Советов // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. М.: Юрид. лит. 1990. Майданник А.В. О некоторых средствах упрочения верховенства местных советов в системе государственных органов // Конституционная система развитого социализма. М.: ИГиП РАН СССР, 1980.

сти представительному органу в качестве общего принципа их отношений, что противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации, поскольку лишает администрацию самостоятельности, вытекающей из принципа осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную».[183]

Однако с течением времени данная правовая позиция стала меняться. В Конституцию Российской Федерации Законом России от 30 декабря 2008 года были внесены изменения, дополнившие ч. 1 ст. 103 новым пунктом «в» следующего содержания: «в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой». Кроме того, п. «а» ч. 1 ст. 114 был изложен в следующей редакции: «а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой».[184]

В первоначальной редакции ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которая устанавливала общие полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации, имелось три пункта: пункт «а» закреплял право на принятие конституции (устава) субъекта Российской Федерации; пункт «б» – на законодательное регулирование общественных отношений по предметам ведения субъекта Российской Федерации; пункт «в» обозначал наличие «иных полномочий» регионального народного представительства. Позже пункт «б» (не вполне уместно рядом с законодательной компетенцией) был дополнен двумя новыми полномочиями: во-первых, институтом наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; во-вторых, ежегодной отчетностью высшего должностного лица перед законодательным органом субъекта Российской Федерации, в том числе, по поставленным им вопросам.

Наконец, аналогичные преобразования затронули систему местного самоуправления. Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ч. 10 ст. 35 данного документа была дополнена пунктом 11.1 следующего содержания: «11.1. 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».[185]

Нетрудно заметить, что все три вышеуказанных блока конституционных и законодательных поправок имеют идентичную методологию и тождественный смысл. После введения института ежегодной отчетности Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой, федеральный законодатель, вопреки практике Конституционного Суда Российской Федерации, но руководствуясь соображениями аналогии права и вертикали власти, распространил данную логику на уровни субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако это коренным образом не затронуло систему взаимоотношений между органами представительной и исполнительной власти. Ежегодный отчет – не более чем способ расширения транспарентности, публичности и гласности в деятельности выборных должностных лиц субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В

[183] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

[184] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

[185] Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

законодательстве отсутствуют ясные и четкие гарантии воздействия органов народного представительства на исполнительно-распорядительную деятельность подотчетных им структур. Полагаем, что это – задача будущих конституционных реформ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

2. Указ Президента Российской Федерации «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 июня 2004 г. (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2651. 2008. № 43. Ст. 4919.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 408. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

4. Астафичев П.А. Взаимодействие главы государства и парламента страны в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Эволюция государства и права в России: история и современность. Курск. ЮМЭКС, 2011.

5. Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. Автореф… канд. юрид. наук. М., 1999.

6. Бабоян А.Т. Вето Президента РФ как механизм взаимодействия главы государства с законодательной властью // Проблемы юридической науки в условиях современного социально-экономического развития России. Ростов-на-Дону: РИНХ, 2010.

7. Борисов А.С. Вето в региональном правотворчестве // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2.

8. Бычкова Е.И., Соловьев С.Г. Проблемы теоретико-правового понимания правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Современное право. 2009. № 12.

9. Галимуллина С.Г. К вопросу о взаимодействии законодательных (представительных) органов в Российской Федерации // Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития. Саранск: Красный Октябрь, 2006.

10. Иванов О.Б. Право законодательной инициативы президента в зарубежных постсоциалистических странах // Современные аспекты правоприменительной практики в России. Казань: Печать-сервис, 2010.

11. Капитанец Ю.В. Правовое регулирование самостоятельности органов местного самоуправления в России // Конституционные чтения. Вып. 4. Ч. 1. Саратов: ПАГС, 2003.

12. Кононенко Н.В. Юридическая процедура проведения парламентских дебатов: коммуникативные аспекты // Студент и научно-технический прогресс. Новосибирск: СибАГС, 2001.

Модникова Татьяна Николаевна
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
(Орловский филиал)
Доцент кафедры конституционного и муниципального права
Тел.: (4862) 71-40-14
E-mail: modnikova-t@yandex.ru

T.N. MODNIKOVA

CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION OF INTERACTION OF THE HEAD OF MUNICIPAL FORMATION THE REPRESENTATIVE BODY LOCAL GOVERNMENT

Clause is devoted to research of some problems of legal regulation of procedures of interaction of institutions of local government in Russia. The author subjects to critical judgement norm that the representative body of municipality hears annual reports of the head of local authorities and other bodies subordinated to the head, including about the decision of the questions put by a representative body. In the legislation there are no clear and precise guarantees of influence of bodies of national representation on is executive-administrative activity of structures accountable to them.

Keywords: *national representation, local self-management, executive authority, interaction.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy zakon ot 7 maya 2009 g. № 90-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federalnyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2009. № 19. St. 2280.
2. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii «O polnomochnykh predstavitelyakh Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Sovete Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii i Gosudarstvennoy Dume Fe-deralnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii» ot 22 iyunya 2004 g. (s posled. izm.) // SZ RF. 2004. № 26. St. 2651. 2008. № 43. St. 4919.
3. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 1 fevralya 1996 g. № 3-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozheniy Ustava - Osnovnogo Zakona Chitinskoy oblasti» // SZ RF. 1996. № 4. St. 408. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 18 yanvarya 1996 g. № 2-P «Po delu o proverke konstitutsionno-sti ryada polozheniy Ustava (Osnovnogo Zakona) Altayskogo kraya» // SZ RF. 1996. № 4. St. 409.
4. Astafichev P.A. Vzaimodeystviye glavy gosudarstva i parlamenta strany v pravovykh pozitsiyakh Konstitutsionnogo Suda RF // Evolyutsiya gosudarstva i prava v Rossii: istoriya i sovremennost. Kursk. YuMEKS, 2011.
5. Babichev I.V. Subyekty mestnogo samoupravleniya i ikh vzaimodeystviye. Avtoref… kand. yurid. na-uk. M., 1999.
6. Baboyan A.T. Veto Prezidenta RF kak mekhanizm vzaimodeystviya glavy gosudarstva s zakonodatel-noy vlastyu // Problemy yuridicheskoy nauki v usloviyakh sovremennogo sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossii. Rostov-na-Donu: RINKh, 2010.
7. Borisov A.S. Veto v regionalnom pravotvorchestve // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2001. № 2.
8. Bychkova Ye.I., Solovyev S.G. Problemy teoretiko-pravovogo ponimaniya pravotvorcheskoy initsia-tivy grazhdan kak formy uchastiya naseleniya v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya // Sovremennoye pravo. 2009. № 12.
9. Galimullina S.G. K voprosu o vzaimodeystvii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) organov v Rossiyskoy Federatsii // Parlamentarizm v subyektakh Rossiyskoy Federatsii: problemy i perspektivy razvitiya. Saransk: Krasnyy Oktyabr, 2006.
10. Ivanov O.B. Pravo zakonodatelnoy initsiativy prezidenta v zarubezhnykh postsotsialisticheskikh stranakh // Sovremennyye aspekty pravoprimenitelnoy praktiki v Rossii. Kazan: Pechat-servis, 2010.
11. Kapitanets Yu.V. Pravovoye regulirovaniye samostoyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya v Rossii // Konstitutsionnyye chteniya. Vyp. 4. Ch. 1. Saratov: PAGS, 2003.
12. Kononenko N.V. Yuridicheskaya protsedura provedeniya parlamentskikh debatov: kommunikativnyye aspekty // Student i nauchno-tekhnicheskiy progress. Novosibirsk: SibAGS, 2001.

Modnikova Tat'jana Nikolaevna
Russian academy of national economyand public service
the President of the Russian Federation (the Oryol branch)
Associate professor of the department of constitutional and municipal law
Tel.: (4862) 71-40-14
E-mail: modnikova-t@yandex.ru

УДК 342.565.5

О.А. ГОРЕЛОВА

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУДЕЙСКОГО ИММУНИТЕТА В РОССИИ

В статье рассмотрены этапы становления правового независимости судей в России. Отражена историческая необходимость выделения специального статуса судей.

Ключевые слова: *независимость судебной власти, развитие судебной системы.*

В теории правового государства постулат о независимости судебной власти является одним из наиболее важных, так как только независимое положение суда гарантирует справедливое правосудие. Однако независимое положение судов не предполагает их изолированного существования от учреждений других ветвей власти и органов местного самоуправления. Взаимодействие судов с ними неизбежно, и очень важно, чтобы при этом суды сохраняли свое независимое положение.[186]

Обращаясь к развитию судебной власти в России можно выделить следующие особенности каждого периода.

В исторической литературе преобладает взгляд, что Древняя Русь представляла собой нечто единое, что великому князю, стоявшему во главе всех, были подчинены все остальные.

В древнерусской истории слово суд впервые упоминается в Уставе князя Владимира Святославовича «О десятинах, судах и людях церковных». Владимир Святославович - с 969 года Князь Новгородский, а с 980 - Великий князь Киевский, при котором состоялось крещение Руси, т.е. было принято христианство. Точная дата принятия Устава историками не определена, но исследователи событий той эпохи относят его появление к первым годам XI в. В документе упоминается действующая церковь Святой Богородицы (освящена в 996 году), княгиня Анна (умерла в 1011 году), митрополит и епископы (первые епископии Белгородская, Новгородская и Полоцкая возникли в самом начале XI в.).[187] Опираясь на византийскую традицию (греческие номоканоны), Устав вводил церковное судо-производство, передавая ему все дела, связанные с семейно-брачными отношениями, колдовством, ведовством и т.п. Кроме того, особая категория лиц - людей церковных (духовенство, монашество, миряне, исполняющие в церкви постоянные обязанности) и лиц, находящихся под патронатом церкви (вдовы, калеки, отпущенные на свободу по духовному завещанию), полностью подпадала под юрисдикцию церкви. В Уставе заявлялось об отказе от вмешательства князя и его преемников в деятельность церковных судов.

История суда восходит ко времени Киевской Руси, где суд (как действие, как проявление права распоряжаться, т.е. как власть) творился князем. Суд сливался с управлением. Слияние суда с управлением позволило не только князю быть одновременно судьей, но и княжеским посадникам. В Новгородской республике судебную власть осуществляли вече (собрание жителей Новгорода - Высшая судебная инстанция), князь, посадники, архиепископ, староста.

С другой стороны, до половины XI столетия княжескому судье едва ли был и нужен писаный свод законов. Княжеский судья мог обходиться без такого свода по многим причинам: 1) были ещё крепки древние юридические обычаи, которыми руководствовались в судебной практике князь и его судьи: 2) тогда господствовал состязательный процесс, и если бы судья забыл или не захотел вспомнить юридический обычай, то ему настойчиво напомнили бы о нём сами тяжущиеся стороны, которые, собственно, и вели дело и при которых судья присутствовал более безучастным зрителем или пассивным председателем, чем руководителем дела; наконец, 3) князь всегда мог в случае нужды своей законодательной властью восполнить юридическую память или разрешить казуальное недоумение судьи.

[186] Попова А.Д. Становление независимости судебной власти: из истории взаимодействия судебных учреждений и органов местной власти в период реализации Судебной реформы 1864 г // Юриспруденция. 2004. № 5.
[187] Лебедев В.М. История российских судов // Российская юстиция. 2003. № 1.

В Московской Руси XV-XVII вв. суд осуществляли князь (затем царь), Боярская Дума, некоторые приказы (типа ведомств, отделов), а на местах наместники, волостели, вотчинники. Существовали судьи «с докладом» и «без доклада»: решения первых утверждались государем, решения вторых могли быть обжалованы. Совмещение властных административных и судебных постов в одном лице при русских царях стало прочной традицией.[188]

Вершить суд для князей было делом доходным, т.к. в его пользу шли виры, продажи, штрафы. Постепенно княжеский суд превращался на местах в суд его наместников, получавших в кормление уезды и волости. Все эти лица, причастные к «судоведению» были заинтересованы в получении судебного прибытка и вполне возможно, что мздоимство, имеющее место и в настоящее время - это последствие тяжкой традиции старинного продажного суда. Первым монархом, бросившим вызов кормленщикам, действовавшим в ущерб интересов государства, был царь Иван Грозный, издавший в начале своего царствования Судебник 1550 года. Судебник защищал главным образом интересы Московского правительства и «процессуальной частью судопроизводства стал судебный поединок, или поле, при котором окончательное решение дела представлялось оружию. В основе идей поля лежала вера в победу того, чье оружие благословит Бог.

С принятием судебника Ивана III можно выделить первые черты становления независимости судей. Суд выступал в качестве посредника тяжбы, оценивал представляемые сторонами доказательства по своему восприятию и выносил решения о виновности или невиновности лиц, преданных суду. Запрещалось «мстити» суду и «дружити» с ним, что можно рассматривать своеобразной гарантией независимости суда и защиты его от какого-либо постороннего воздействия. Однако при этом с усилением государства возрастала зависимость нижестоящего суда от более высоких инстанций. Так, по сложным делам нижестоящий суд обязан был испрашивать у вышестоящего указание о том, как его разрешить, что прямо свидетельствовало об определенном ограничении правомочий и самостоятельности местного суда. В тот период подобный подход к управлению и суду более соответствовал интересам борьбы с татаро-монгольским игом. Все четче стало просматриваться стремление московской власти максимально урезать местничество, ослабить произвол удельных князей и наместников, в том числе и в части судебной.[189]

Анализирую допетровскую эпохи России можно сделать вывод о том, что в период сложившегося Русского централизованного государства суд не был отделен от органов власти и управления. Великий князь рассматривал дела в качестве суда первой инстанции по отношению к жителям своего домена, а также являлся высшей апелляционной инстанцией по делам, решенным нижестоящими судами.[190] Отсутствие беспристрастности и справедливости в решениях, принятых князьями, фактически сводилось к закреплению угодного для них результата во властную форму.

Однако время возникновения в России такого явления, как правовой статус судей можно отнести к эпохе реформ Петра I конца XVII - первой четверти XVIII века.

Судебная реформа Петра I явилась составным элементом реформы центральных и местных органов государственного аппарата. Она упорядочила, централизовала и усилила всю судебную систему России. Только в ходе петровских реформ в конце XVII века - первой четверти XVIII века появились специальные судейские должности и стали законодательно устанавливаться полномочия лиц, замещающих такие должности.[191] Судебную реформу Петр I начал проводить в 1719 г., после учреждения Юстиц-коллегия, надворных судов в губерниях и нижних судов в провинциях.

Смысл реформы состоял в отделении суда от администрации, чтобы дать правовые гарантии купцам и промышленникам от притеснений дворянской администрации. Однако идея отделения суда от администрации и вообще идея разделения властей, заимствованная с Запада, не соответствовала российским условиям начала XVIII в. идея разделения властей

[188] Ключевский В.О. Курс русской истории. Полное издание в одном томе. М.: Альфа-книга, 2009.
[189] Лебедев В.М. История российских судов // Российская юстиция. 2003. № 1.
[190] Исаев И.А. История государства и права России: учебное пособие. Юрист. 1993.
[191] Гармоза П.В. Правовой статус судей в Российской Федерации: становление и развитие: Автореф. дис…. канд. юрид. наук. Ростов на-Дону, 2000.

свойственна феодализму в условиях нарастающего его кризиса, разлагающемуся под натиском буржуазии. В России буржуазные элементы были еще слишком слабы, чтобы «освоить» сделанную им уступку в виде суда, независимого от администрации.

Во главе судебной системы стоял монарх, который решал самые важные государственные дела. Он был верховным судьей и разбирал многие дела самостоятельно. По его инициативе возникли «канцелярии розыскных дел», которые помогали ему осуществлять судебные функции. Генерал-прокурор и обер-прокурор подлежали суду царя. Следующим судебным органом был Сенат, который являлся апелляционной инстанцией, давал разъяснения судам и разбирал некоторые дела. Суду Сената подлежали сенаторы (за должностные преступления). Юстиц-коллегия была апелляционным судом по отношению к надворным судам, являлась органом управления над всеми судами, разбирала некоторые дела в качестве суда первой инстанции.

Российское законодательство XV-XVII вв. свидетельствует, что суды того времени должны были не столько стремиться к уяснению истины, сколько к устрашению человека. Суд был небеспристрастным органом, а выполнял поручение от административной власти: лучше покарать, иногда невиновного, чем никого не покарать, ибо главная цель была общее предупреждение.

Реформа 1864 г. ставила задачу создать независимую судебную власть. Однако суд, полиция, земство, городская дума, административные органы – все это представляло на местах взаимосвязанную систему.[192] Особую важность имели взаимоотношения судов с губернской администрацией. Факторами, повлиявшими на изменение статуса судей стали: потребность гражданского общества в сильной судебной власти, уровень общественного правосознания, наличие заинтересованных в этом политических сил.

Однако принцип самостоятельности судебной власти и независимости судей признавался русской правовой мыслью задолго до принятия судебных уставов 1864 г. В начале XIX в. М.А. Балутъянский (1769-1847) - первый ректор Петербургского университета и соратник М.М. Сперанского - в своей известной записке-программе перестройки судебных органов писал: «Без независимости судебной власти от правительственной нет законного правосудия... Там, где правительственная власть может давать повеление судьям судить то или другое, пересматривать их приговоры, остановить исполнение, там не закон царствует, а произвол».[193] Однако, несмотря на разработку такой программы и даже принятие ее в университетах, нормативное закрепление самостоятельности судебной власти произошло лишь с изданием судебных уставов 1864 г.

И хотя по судебным уставам 1864 г. суд был отделен от администрации, при желании губернатор мог содействовать проведению судебной реформы, а мог, не вмешиваясь напрямую в дела судебного ведомства, значительно осложнить его работу. Содействие чиновников судебной реформе могло выражаться во многом: от забот о помещении для суда до подачи личного примера подчиненным в уважении к новому суду. Возможностей помешать работе судебного ведомства также было много: в выездную сессию суда оставить его без помещения, игнорировать жалобы на действия чинов полиции и т.п.

В проблеме взаимоотношений пореформенных судов с другими органами власти наиболее важное место занимает вопрос о взаимоотношениях с местной администрацией. В XIX в. главой местной администрацией являлся губернатор. В период до начала Великих реформ он был воплощением всей власти государства. Его официально называли «хозяином губернии». Власть губернатора была обширной, под его руководством действовали финансово-хозяйственные органы, суд, полиция. Реформы 60-70-х гг. XIX в. несколько сузили компетенцию губернаторской власти: губернатор потерял право вмешиваться в дела судебных органов, некоторые административно-хозяйственные функции перешли от губернского правления к земствам. Ряд учреждений, созданных в процессе проведения реформ (контрольные палаты, губернские акцизные правления) не подчинялись губернатору. Однако гу-

[192] Попова А.Д. Из истории становления независимости судебной власти в России: суды и местные учреждения в 1864 г // Новый ист. вестн. 2006. № 1.

[193] Записка М.А. Балугьянского «Рассуждения об учреждении губерний». Министерство юстиции за сто лет. СПб., 1902.

бернатор по-прежнему оставался «хозяином губернии», обладая обширными полномочиями.[194]

Несменяемость судей появилась вследствие понимания законодателем необходимости «возвысить судебную власть, дать ей самостоятельность и утвердить в народе уважение к закону»; независимость служебного положения судей, назначенных верховной властью, от усмотрения министра юстиции была только конкретным выражением принципа отделения судебной власти от административной. По уставам 1864 г. судьи не могли быть ни увольняемы без прошения, кроме случаев, указанных в законе, ни переводимы без их согласия из одной местности в другую; для выборных мировых судей создана была срочная несменяемость. Скоро, однако, началось колебание принципа, сперва в форме назначения «исправляющих должность» судебных следователей; при введении реформы на Кавказе министр юстиции получил право увольнять судей без прошения и перемещать их, но не иначе, как по испрошении на то всякий раз Высочайшего разрешения, а мировых судей позволено было перемещать в дисциплинарном порядке на низшие должности. В 60-х годах несменяемость судей сделалась предметом нападок реакционной печати, которая называла несменяемость «конституцией судебного сословия», противоречием принципу абсолютной монархии. На это возражали, что несменяемость создана была единственно по воле верховной власти и уже по этой причине нельзя добросовестно говорить о несменяемости, как об ограничении прав этой власти; несменяемость означает только, что увольнение и перемещение судей должно совершаться с соблюдением законного порядка, источник которого - в той же верховной власти; несменяемость вовсе не имеет политического характера, а представляется лишь необходимым техническим условием для того, чтобы суд самостоятельно, без вмешательства органов администрации отправлял правосудие, т. е. делал опять-таки то, к чему его призвала верховная власть.[195]

При введении реформы 1864 г. были приняты меры к тому, чтобы охранить независимость судьи от угодливости и искательств и устранить воздействие аттестующего начальства; было постановлено, что судьи награждаются только по личному усмотрению Его Императорского Величества. Относительное значение несменяемости сказывается также в том, что с ней всегда связан риск иметь ленивого, бездарного и неправедного судью, от которого нельзя освободиться; но, без сомнения, лучше этот риск, чем ответственность всех судей перед исполнительной властью. Гарантии против дурного судьи - коллегиальность, право обжалования, общественное мнение.

Перемены 90-х гг. XX в. существенно повлияли на повышение статуса судей. Судебная реформа была начата с одного из наиболее важных вопросов - обеспечения независимости судей.

По Положению о народном суде РСФСР от 21 октября 1920 г. право высшего контроля над приговорами и решениями народных судов было предоставлено Народному комиссару юстиции. По Положению о высшем судебном контроле от 10 марта 1921 г. на Народный комиссариат юстиции возлагались общий надзор за деятельностью судов и дача им руководящих разъяснений и указаний по действующему советскому праву, а также пересмотр вступивших в законную силу приговоров и решений.

Министр внутренних дел России Ланский о правовом статусе судебной власти накануне принятия судебных уставов образно заявил, что «администрация ездила на юстиции». Губернатор, например, мог остановить всякое судебное дело и возвратить его «для решения». Судебная система основывалась на архаичном и противоречивом законодательстве.[196] Такое положение суда в России подвергалось критике со стороны европейских юристов, задававших вопрос: «Почему у вас судейская власть не поставлена самобытно относительно других властей?», на который они получали неизменный ответ, потому что правительство не выносит никакой самостоятельной власти. Однако, слабо подкрепленный нормами законода-

[194] Попова А.Д. Становление независимости судебной власти: из истории взаимодействия судебных учреждений и органов местной власти в период реализации Судебной реформы 1864 г // Юриспруденция. 2004. № 5.
[195] Анциферов К. К учению о несменяемости судей по судебным уставам// Журнал гражданского и уголовного права. 1864. № 9.
[196] Джаншиев Г.А. Цит. соч.

тельства, принцип независимости судей в Российской Империи действовал и действовал благодаря высоким моральным качествам членов судейского сообщества. В качестве примера в раскрытии принципа независимости судей в дореволюционной России может служить выдающийся юрист А.Ф. Кони, девизом которого служила формула «быть слугой, а не лакеем правосудия». И когда министр юстиции К.И. Пален потребовал от А.Ф. Кони гарантий осуждения Веры Засулич, он объяснил ему, что не дано право «председателю суда приходить и говорить с Вами об исходе дела, которое мне предстоит вести. Все, за что я могу ручаться, это за соблюдение по этому делу полного беспристрастия и всех гарантий правильного правосудия». Казалось бы, после социалистический и атеистической революции в России независимость судебной власти должна была стать, наконец, реальностью. Однако этого не произошло, поскольку неприятие принципа независимости судей составляло неизменный лейтмотив идеологии социалистического государства, основанной на принципе «классового насилия». Примеры истории, начиная с октября 1917 г. говорят о том, что принцип независимости судей пробивал себе дорогу, пройдя тернистый путь продолжительностью более семидесяти лет, оставаясь, по словам Ю.И. Стецовского, «одним из коммунистических мифов».[197]

Очередной этап развития российской судебной системы связан с Положением о судоустройстве РСФСР от 11 ноября 1922г. Были упразднены революционные трибуналы и установлена единая система общегражданских судов: народные суды, губернские суды и Верховный Суд РСФСР. После образования СССР (1924 г.) эта система судов по существу сохранилась с добавлением высшей судебной инстанции - Верховного Суда СССР.

Однако и в новых условиях тенденция вмешательства в правосудие исполнительной власти отнюдь не ослабла. Согласно ст. 12 Основ судоустройства СССР и союзных республик на органы юстиции возлагалось общее руководство, организация, ревизия и инструктирование всех судебных учреждений. Тенденция включить суд в структуру органов исполнительной власти просматривается и в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 30 октября 1928 г. «О порядке руководства судебными органами РСФСР», в соответствии с которым роль Председателя Верховного Суда РСФСР была сведена до уровня одного из заместителей наркома юстиции РСФСР. Хотя это решение вскоре было отменено, сам по себе этот факт рельефно показывает тенденции того времени.

Когда Конституция СССР 1936 г. провозгласила принцип независимости судей (ст. 113), понадобилось специально истолковывать, от кого и в какой степени независимы судьи. Поэтому журнал «Советская юстиция», давая разъяснение содержания этой конституционной нормы, отмечал, что это «вовсе не исключает проверки Наркомюстом, органами государственного управления правильности исполнения судами советских законов». Свою позицию журнал обосновывал ссылкой на положение о Народном комиссариате юстиции, где было сказано, что этот комиссариат «проверяет путем ревизий деятельность судов и правильность применения ими законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел». Правосудие осуществляли не только суды, но и другие карательные органы, которые выполняли указания ЦК РКП(б), применяя высшую меру наказания в кратчайшие сроки. Примером может служить телеграмма, которая была направлена 8 августа 1937 г. в Саратовский обком со следующим содержанием: «ЦК предлагает в семидневный срок устроить ускоренный суд по делу виновников поджога, приговорить всех к расстрелу и о расстреле объявить в местной печати». Такие распоряжения в отношении вредителей отдавались повсеместно во многих регионах государства. Даже в относительно спокойные 1960 - 1980-е гг. судьи полностью находились под влиянием «партийного контроля». Без партийного билета нельзя было получить должность судьи, а также и сохранить ее было невозможно, не выполняя указаний партийной организации. Впоследствии право контроля за деятельностью судов получило отражение в Законе РСФСР о судоустройстве (1960 г.), устанавливавшем, что контрольную функцию Министерство юстиции (исполнительная власть) осуществляет, в частности, путем проведения «ревизий и направления неправильно разрешенных дел с представлениями пред-

[197] Франциформов Ю.В. Значение независимости судебной власти и эффективности средств судебной защиты прав человека // Российский судья. 2002. № 4.

седателям соответствующих судов для разрешения вопроса об опротестовании решении, приговоров, определении и постановлении, издания «приказов и инструкций по организации и улучшению работы» (Ст. 50).

Немалую роль в наделении судей гарантиями неприкосновенности впервые сыграл Закон от 4 августа 1989 г. «О статусе судей в СССР». Одним из достижений этого закона явилось существенное расширение судейского иммунитета (неприкосновенности судей). Принятый в августе 1989 г. Закон о статусе судей в СССР не мог освободить судей от зависимости партийной и местной власти, поскольку КПСС являлась правящей партией государства, а в Законе не были оговорены взаимоотношения между судьями и партией. Вследствие этого исполнительная власть по существу лишалась нормативного основания для непосредственного вмешательства в процесс осуществления правосудия.

При всей значимости принятых актов для дальнейшего развития судебной системы следует подчеркнуть, что многие проблемы, связанные с высоким назначением суда и его ролью в системе правоохранительных органов, до конца решены не были. В силу этих причин допускалось открытое (на основе действующих правовых актов) и скрытое (в связи с их уязвимостью в условиях партийного руководства делами государства) вмешательство в деятельность судов.

Речь идет прежде всего об отсутствии реальных гарантий независимости суда путем включения такого рычага воздействия, как отчеты судей перед избирателями и их выборы, которые в условиях того времени под контролем партийных органов позволяли решать кадровые вопросы по желанию властей. На законодательном уровне устанавливались надзор и вмешательство прокуратуры в деятельность суда и так называемое организационное руководство судебной системой органами юстиции. Не обеспечивались реальная состязательность и равенство сторон в процессе, в соответствии с действующим законодательством суд вовлекался в борьбу с преступностью, что накладывало отпечаток и на осуществление процедуры рассмотрения дел, и ряд других моментов.

Начало реформаторской деятельности связано с выдвижением и утверждением в общественно-политическом сознании идеи формирования правового государства и гражданского общества. Применительно к судебной сфере это выражалось в требованиях обеспечения самостоятельности судов, независимости судей, внедрения демократических форм судопроизводства, презумпции невиновности, реальной защиты прав и свобод граждан.

Радикальные изменения, связанные с ролью суда в системе правоохранительных органов, относятся к периоду распада СССР и реформирования российской государственности. Принятая 12 июня 1990г. Декларация о государственном суверенитете РСФСР провозгласила демократические принципы организации всех ветвей государственной власти, включая и судебную власть.

В Постановлении Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О Концепции судебной реформы в РСФСР»[198] в качестве главных ее задач указывались:

- обеспечение суверенного права Российской Федерации осуществлять правосудие и уголовное преследование на своей территории в соответствии с собственным материальным и процессуальным правом;

- утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной;

- защита и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве;

- закрепление в нормах уголовного и гражданского процесса, в соответствующих законодательных актах демократических принципов организации и деятельности правоохранительных органов, положений, отвечающих рекомендациям юридической науки;

- достижение уровня материально - технического обеспечения судов, органов юстиции, прокуратуры, внутренних дел, следственных подразделений, а также материального,

[198] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 31.10.1991. № 44.

бытового и социального обеспечения работников правоохранительных органов, соответствующего возлагаемой на эти органы и работников ответственности;

- обеспечение достоверности и повышение доступности информации о деятельности правоохранительных органов, судебно - правовой статистики.

Независимость судей, в лице которых судам принадлежит судебная власть, является проявлением самостоятельности судебной власти, действующей независимо от законодательной и исполнительной властей. В отличие от ранее действовавшего Основного Закона РСФСР (1978 г.) в Конституции РФ (1993 г.) предусмотрена специальная глава о судебной власти. Если ранее гл. 21 была названа «Судебная система Российской Федерации» и помещалась в разделе «Правосудие и прокурорский надзор», то сам заголовок гл. 7 Конституции – «Судебная власть» -отличается принципиальной новизной: законодатель подчеркивает, что судебная власть, наряду с законодательной и исполнительной, есть самостоятельная и независимая ветвь государственной власти в Российской Федерации. Изменения и дополнения действующей Конституции РФ стимулировали законодательную активность в судебной сфере. Ставилась цель утвердить судебную власть как самостоятельную и независимую ветвь государственной власти; закрепить демократические принципы деятельности судов и других правоохранительных органов, обеспечить соблюдение прав и свобод граждан. Особо подчёркивалась необходимость организации судопроизводства на началах состязательности, исключения всех остаточных проявлений обвинительной роли суда; совершенствования гарантий независимости судей.

Конституция РФ 1993 г. на высшем законодательном уровне закрепила роль и место судов в системе органов государственной власти, как самостоятельной и независимой ее ветви.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что создание в Российской Федерации самостоятельной и независимой судебной власти представляет собой трудную задачу. Трудность состоит в том, что в течение многих лет суды были вписаны в тоталитарную систему, вовсе не заинтересованную в том, чтобы иметь независимую судебную власть. Если посмотреть на российскую судебную систему с учетом исторического и мирового опыта цивилизованных стран, то следует прийти к выводу, что направления судебной реформы, ее содержание и многие другие вопросы, решенные в Конституции РФ и федеральных законах, нуждаются в переосмыслении и дополнительном обсуждении.

С обретением независимости формирование независимой и эффективной судебной системы, способной стать надежным гарантом защиты конституционных прав и свобод граждан, отвечающей потребностям правового государства, соответствующей мировым стандартам, стало одним из важнейших приоритетов правовой политики государства. Реформы, проведенные за эти годы, главным образом были направлены на становление самостоятельной судебной власти, развитие организационных основ судебной системы, совершенствование ее кадрового и финансового обеспечения, усиление гарантий независимости судей. Решающие шаги в этом направлении уже сделаны, принципиальные положения, определяющие роль и место судебной власти в политико-правовой системе, в основном, обрели законодательное закрепление.

Наряду с этими свойствами она располагает полномочиями устанавливать не только правомерность поведения участников общественных отношений, но и правомерность самих законов. Это является принципиально новым аспектом судебной власти, характеризуя ее как самостоятельный и независимый вид государственной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анциферов К. К учению о несменяемости судей по судебным уставам// Журнал гражданского и уголовного права. 1864. № 9.

2. Гармоза П.В. Правовой статус судей в Российской Федерации: становление и развитие: Автореф. дис…. канд. юрид. наук. Ростов на-Дону, 2000.

3. Джаншиев Г.А. Цит. соч.

4. Записка М.А. Балугьянского «Рассуждения об учреждении губерний». Министерство юстиции за сто лет. СПб., 1902.
5. Исаев И.А. История государства и права России: учебное пособие. Юрист. 1993.
6. Ключевский В.О. Курс русской истории. Полное издание в одном томе. М.: Альфа-книга, 2009.
7. Лебедев В.М. История российских судов // Российская юстиция. 2003. № 1.
8. Попова А.Д. Из истории становления независимости судебной власти в России: суды и местные учреждения в 1864 г // Новый ист. вестн. 2006. № 1.
9. Попова А.Д. Становление независимости судебной власти: из истории взаимодействия судебных учреждений и органов местной власти в период реализации Судебной реформы 1864 г // Юриспруденция. 2004. № 5.
10. Францифоров Ю.В. Значение независимости судебной власти и эффективности средств судебной защиты прав человека // Российский судья. 2002. № 4.

Горелова Ольга Александровна
Орловская областная коллегия адвокатов,
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»
Адвокат, аспирант кафедры
«Конституционное и
муниципальное право»
Тел.(4862) 76-17-91
E-mail: golyeva@orel.ru

O.A. GORELOVA

EVOLUTION OF LEGAL REGULATION OF THE JUDICIAL IMMUNITY IN RUSSIA

In article stages of formation legal independence of judges in Russia are considered. Historical need of allocation of the special status of judges is reflected.

Key words: *disciplinary responsibility of judges, disciplinary proceeding*

BIBLIOGRAPHY

1. Antsiferov K. K ucheniyu o nesmenyayemosti sudey po sudebnym ustavam// Zhurnal grazhdanskogo i ugolovnogo prava. 1864. № 9.
2. Garmoza P.V. Pravovoy status sudey v Rossiyskoy Federatsii: stanovleniye i razvitiye: Avtoref. dis…. kand. yurid. nauk. Rostov na-Donu, 2000.
3. Dzhanshiyev G.A. Tsit. soch.
4. Zapiska M.A. Balugyanskogo «Rassuzhdeniya ob uchrezhdenii guberniy». Ministerstvo yustitsii za sto let. SPb., 1902.
5. Isayev I.A. Istoriya gosudarstva i prava Rossii: uchebnoye posobiye. Yurist. 1993.
6. Klyuchevskiy V.O. Kurs russkoy istorii. Polnoye izdaniye v odnom tome. M.: Alfa-kniga, 2009.
7. Lebedev V.M. Istoriya rossiyskikh sudov // Rossiyskaya yustitsiya. 2003. № 1.
8. Popova A.D. Iz istorii stanovleniya nezavisimosti sudebnoy vlasti v Rossii: sudy i mestnyye uch-rezhdeniya v 1864 g // Novyy ist. vestn. 2006. № 1.
9. Popova A.D. Stanovleniye nezavisimosti sudebnoy vlasti: iz istorii vzaimodeystviya sudebnykh uchrezhdeniy i organov mestnoy vlasti v period realizatsii Sudebnoy reformy 1864 g // Yurisprudentsiya. 2004. № 5.
10. Frantsiforov Yu.V. Znacheniye nezavisimosti sudebnoy vlasti i effektivnosti sredstv sudebnoy zashchity prav cheloveka // Rossiyskiy sudya. 2002. № 4.

Gorelova Olga Aleksandrovna
Orlovskaya oblast Collegium of advocates,
State University ESPC
Lawyer, a graduate of the Department of
«The constitutional and
municipal law»
Tel. (4862) 76-17-91
E-mail: golyeva@orel.ru

УДК 342.8

Л.В. РЫКОВА

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ВСЕОБЩИХ, РАВНЫХ И ПОДЛИННЫХ ВЫБОРОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Статья посвящена исследованию проблем реализации принципов избирательной системы в деятельности избирательных комиссий России. Автор доказывает, что основополагающей целью правового регулирования организации выборов является обеспечение их всеобщности, равенства и подлинности. Избирательные комиссии не имеют достаточных полномочий по реализации этих целей в полном объеме, однако они способны в значительной мере обеспечить свободу выдвижения кандидатов (избирательных объединений), их мирное соперничество и разумную конкуренцию, качественный учет избирателей, условия для волеизъявления граждан в ходе голосования и достоверное определение результатов выборов на основе демократических конституционных принципов и ценностей.

Ключевые слова: *избирательная система, избирательные комиссии, принципы выборов, выдвижение кандидатов, учет избирателей.*

Согласно Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств,[199] выборы являются одним из политических и правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства. В связи с этим Г.Д. Садовникова справедливо утверждает, что «демократия, по всеобщему признанию, это, прежде всего, процедура, поскольку опасность искажения процедурными нормами общих принципов права, в том числе избирательного, актуальна в рамках любого политического режима».[200] Исходя из этого логично предположить, что на избирательные комиссии, прежде всего, возлагается публично-правовая обязанность обеспечения конституционных принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и голосовании, подлинности выборов, их достоверности и демократичности. Если система организации избирательных комиссий и практика их деятельности соответствует вышеуказанным конституционным началам – может быть оправдана модель правового регулирования, избранная российским законодателем. Законодатель вправе возлагать на избирательные комиссии нормотворческие и юрисдикционные функции и – напротив, изымать их посредством передачи в сферу ведения других конституционных органов.[201] Важно при этом, насколько эффективно достигается цель обеспечения демократичности избирательных процедур и реализации суверенитета народа в целом.[202]

На избирательные комиссии возлагается конституционная функция обеспечения *всеобщности* избирательного права. Под всеобщностью в данном контексте понимается гарантирование, по общему правилу, активного и пассивного избирательного права для всех участников конституционного процесса за изъятиями, устанавливаемыми федеральным законом на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Часть ограничений избирательного права указана непосредственно в ст. 32 Основного закона страны. В их числе – возрастной ценз,

---

[199] Конвенция от 7 октября 2002 года «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» // Бюллетень международных договоров. 2006. № 2.

[200] Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. Дисс… докт. юрид. наук. М., 2013. С. 167.

[201] В связи с этим К.В.Арановский верно подчеркивает, что «без юрисдикционного вмешательства состязательные выборы, то есть та версия выборов, которую предусматривает Российская Конституция, решительно невозможны» – см.: Арановский К.В. О судебной защите избирательных прав и публичного интереса (С материалами из практики избирательных комиссий в Приморском крае) // Современное общество и право. 2010. № 1. С. 15.

[202] Фомиченко М.П. Многонациональный народ Российской Федерации: проблемы реализации его конституционных прав // Современное общество и право. 2011. № 4. С. 46.

ценз гражданства, недопустимость участия в выборах недееспособных лиц, ограничения избирательных прав осужденных, неизбираемость на третий срок подряд, ценз несовместимости статуса и т.п. Данные правоограничения имеют институциональный характер и сравнительно полно исследованы в конституционно-правовой науке.

Вместе с тем, конституционные задачи избирательных комиссий по обеспечению всеобщности избирательного права имеют довольно специфический характер, на что не всегда обращается внимание в научной литературе. Избирательные органы не обладают законодательной функцией, они не вправе вводить или упразднять избирательные цензы. К их компетенции не относится гарантирование всеобщего избирательного права на институциональном уровне. Но избирательные комиссии, во-первых, в своей деятельности могут допускать противоправные ограничения активного и пассивного избирательного права, во-вторых, в их обязанности входит пресечение неправомерных ограничений избирательных прав, допущенных другими лицами.

С точки зрения реализации всеобщности *активного* избирательного права главная обязанность избирательных комиссий состоит в качественном учете избирателей и включении в список избирателей всех лиц, которые обладают данным субъективным правом. Нетрудно заметить, что учет всех избирателей, проживающих в России и за ее пределами – чрезвычайно сложная задача, решение которой требует значительных организационных и финансовых ресурсов. Ее решение отчасти упрощается имеющейся в стране системой регистрации граждан по месту пребывания и жительства, в которой есть много общего с советским институтом прописки, что нередко подвергается научной и публицистической критике и весьма неоднозначно оценивается конституционным правосудием с точки зрения вероятных нарушений свободы передвижения и поселения.

В современной России функция учета избирателей, в той или иной мере, возложена на нескольких субъектов правоотношений: территориальные органы Федеральной миграционной службы, глав местных администраций и участковые избирательные комиссии, контролируемые вышестоящими избирательными комиссиями. При подобном законодательном решении неизбежно возникает проблема дублирования функций, взаимодействия компетентных органов и должностных лиц, а также иерархии (Федеральная миграционная служба, главы местных администраций и участковые избирательные комиссии не находятся в отношениях административного подчинения друг другу).[203] В практической действительности избирательные комиссии взаимодействуют с органами миграционной службы и главами местных администраций в форме информационного обмена, после чего непосредственно уточняют и корректируют списки избирателей в течение соответствующих избирательных кампаний.

Мировой практике известны различные системы регистрации избирателей, которые с определенной степенью условности можно подразделить на публичные и частные, обязательные и добровольные. В связи с этим имеющийся в России механизм регистрации избирателей, зачастую, подвергается обоснованной критике. В состав избирателей граждане России включаются по умолчанию, без каких-либо волевых действий с их стороны. Гражданин России *не обязан* голосовать на выборах, однако он включается в список избирателей независимо от наличия или отсутствия своего желания. В отличие, например, от Великобритании, в которой действует система «закрытых списков» (списки избирателей «закрываются» по состоянию на определенную дату, поэтому в случае переезда на новое место жительства гражданин вынужден голосовать по месту предыдущего проживания)[204] – в России и ряде иных стран списки избирателей чрезвычайно подвижны вплоть до дня голосования. В ко-

[203] О недопустимости административного подчинения органов в системе разделения властей – см., например: Данец А.В. О некоторых аспектах реализации конституционного принципа разделения властей в Конституции РФ // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А.Бунина. Елец: ЕГУ, 2005. С. 58.

[204] При этом в Великобритании существует ряд балансирующих механизмов, включая голосование по почте и по доверенности – см.: Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2004. С. 455.

нечном итоге на избирательные комиссии возлагается объемная функция постоянной корректировки списка избирателей, разбора соответствующих жалоб граждан, исключения многократного учета избирателей ввиду миграционных процессов и других юридически значимых обстоятельств (смерти, признания граждан недееспособными, вступления в силу обвинительных приговоров судов и т.п.).

В аспекте реализации всеобщности *пассивного* избирательного права конституционные функции избирательных комиссий гораздо более значимы. Никакая избирательная комиссия не вправе безосновательно запретить потенциальному кандидату или избирательному объединению баллотироваться в депутаты или на выборные должности. Однако окружные и приравненные к ним иные избирательные комиссии пользуются правомочием регистрации кандидата (избирательного объединения) либо отказа в такой регистрации. Отказ в регистрации с конституционно-правовой точки зрения – это либо правомерное ограничение, либо противоправное нарушение пассивного избирательного права, но в любом случае – отступление от конституционного принципа всеобщего избирательного права. Избирательные комиссии здесь обладают весьма широкой дискрецией (т.е. свободой усмотрения) несмотря на то, что они связаны установленными законом основаниями отказа в регистрации кандидатов или избирательных объединений, их решения должны быть обоснованными и мотивированными, которые могут быть проверены в суде в случае обжалования кандидатом или избирательным объединением отказа в регистрации в соответствии с правилами конституционного и гражданско-процессуального законодательства.[205]

Роль избирательных комиссий в системе организации публичных выборов характеризуется также их степенью участия в механизме обеспечения конституционного принципа *равного* избирательного права. Принципы равенства и равноправия, исходя из содержания ст. 19 Конституции РФ, имеют общеправовой характер. В целом они означают, что законодатель не вправе вводить различия в правах и обязанностях лиц, если это не имеет под собой разумного и объективного основания. Конституционный принцип равноправия запрещает дискриминацию, различное отношение к категориям лиц, находящимся в близких или схожих правовых ситуациях. Однако применительно к избирательному процессу принцип равноправия имеет несколько иную смысловую нагрузку, которая различается в зависимости от механизмов реализации активного и пассивного избирательного права.

С точки зрения активного избирательного права, равенство означает одинаковое количество голосов у каждого из избирателей и равный «вес» данных голосов, т.е. их одинаковое влияние на итоги голосования и выборов. Различное количество голосов избирателей в науке конституционного права обычно характеризуется термином «плюральный вотум», который фактически запрещен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», но вполне допускается в корпоративных отношениях (например, в акционерных обществах акционеры обладают числом голосов в соответствии с количеством принадлежащих им акций корпорации). Несмотря на то, что участники выборов имеют различную степень компетентности и осведомленности в политических проблемах, законодатель не отдает предпочтения ни одному из них (например, физическое лицо, замещающее в момент голосования должность Президента РФ, очевидно, является более компетентным лицом в вопросе о выборах депутатов Государственной Думы по сравнению с большинством избирательного корпуса, однако это лицо имеет один голос как и любой другой гражданин Российской Федерации). В данном аспекте обеспечение равноправия гарантируется волей законодателя; роль избирательных комиссий сводится к исключению многократного подсчета голосов одних и тех же избирателей.

Более сложной выглядит проблема обеспечения равенства активного избирательного права с точки зрения «веса» голосов. Одной из наиболее распространенных форм отступления от этого принципа является система куриальных выборов, которая использовалась в ряде зарубежных стран и дореволюционной России. Отдельные авторы (в большинстве случаев –

[205] Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. М.: МГУ, 2006. С. 131.

не являющиеся представителями юридической науки) предлагают вернуться к системе куриальных выборов и усматривают в этом важное направление для дальнейшего прогрессивного развития страны.[206] На наш взгляд, с этой позицией согласиться нельзя. Куриальные выборы есть не более чем рудимент прошлого, целью которых было тотальное ограничение избирательных прав и прямая дискриминация по соответствующим признакам (пола, образования, класса, принадлежности к определенной социальной группе и т.д.). Если законодатель стремится к обеспечению представительства таких общественных групп, которые при равном избирательном праве однозначно не получат требуемого представительства (например, соотечественники за рубежом) – законодатель вправе использовать методы кооптации и квотирования мест в органах народного представительства. Но превращение парламента в орган куриального представительства в XXI веке представляется весьма сомнительным мероприятием с точки зрения общепризнанных конституционных ценностей и традиций советской и постсоветской России.

Равный «вес» голосов избирателей обеспечивается не только отказом демократического общества от куриальной системы выборов. При мажоритарной избирательной системе равенство может нарушаться неравномерной системой избирательных округов, при которой количество избирателей в одном округе будет большим или меньшим по сравнению с другими (так, в мажоритарном избирательном округе с меньшим числом избирателей кандидату будет «проще» выиграть выборы по сравнению с другими кандидатами). В связи с этим законодатель вводит понятие средней нормы представительства (число избирателей, поделенное на количество мажоритарных избирательных округов) и допустимого отклонения от средней нормы представительства на определенное число процентов. В данном аспекте обеспечение равенства активного избирательного права всецело зависит от добросовестности и активности уполномоченных избирательных комиссий. При мажоритарной избирательной системе обеспечить безусловное равенство активного избирательного права невозможно, однако законодатель тем самым достигает цели *примерного* равенства избирательных округов с допустимым (в пределах разумного) отклонением от средней нормы представительства. Абсолютное равенство избирательных округов по числу избирателей привело бы избирательные комиссии к необходимости включать в состав избирательных округов части многоквартирных домов и даже части семей, проживающих в одной квартире, что выглядит явно нецелесообразным.

Пропорциональная избирательная система, в отличие от мажоритарного представительства, гарантирует более высокую степень равенства активного избирательного права ввиду того, что голоса, поданные «против» победивших кандидатов в ходе мажоритарных выборов, учитываются при пропорциональном голосовании. Однако если законодатель использует так называемый «заградительный пункт» (который в современной России достиг семи процентов в ходе федеральных и большинства региональных выборов) – обеспечение равенства активного избирательного права находится под большим сомнением.

С точки зрения пассивного избирательного права равенство и равноправие предполагают равные возможности кандидатов и избирательных объединений (политических партий, политических общественных объединений) отстаивать свои позиции, убеждать избирателей в привлекательности соответствующих предвыборных программ, агитировать «за» и «против». В.И.Фадеев отмечает, что «партийная монополия на выборах, партийно-фракционное господство и дисциплина в Государственной Думе, отсутствие необходимых правовых гарантий принятия решений с учетом всего спектра мнений выхолащивает дух соборности, коллегиальности, заменяя его абсолютизированным принципом большинства»[207]. На наш взгляд, подобные явления представляют собой если не нарушение, то существенное отступление от принципа равного избирательного права.

---

[206] Садков В.Г., Головко В.В., Анфиногенов Д.Ф. Социальная стратификация и совершенствование структуры законодательных органов России // Россия на рубеже веков. М., 2000. С. 159–166.

[207] Фадеев В.И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 13.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Возложение на избирательные комиссии конституционной функции организации выборов допустимо в демократическом обществе и является, в определенной мере, следствием исторических тенденций развития системы избирательных органов в советской и постсоветской России. Однако основополагающей целью правового регулирования организации выборов является обеспечение их всеобщности, равенства и подлинности. Избирательные комиссии не имеют достаточных полномочий по реализации этих целей в полном объеме, однако они способны в значительной мере обеспечить свободу выдвижения кандидатов (избирательных объединений), их мирное соперничество и разумную конкуренцию, качественный учет избирателей, условия для волеизъявления граждан в ходе голосования и достоверное определение результатов выборов на основе демократических конституционных принципов и ценностей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конвенция от 7 октября 2002 г. «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» // Бюллетень международных договоров. 2006. № 2.
2. Арановский К.В. О судебной защите избирательных прав и публичного интереса // Современное общество и право. 2010. № 1.
3. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2004.
4. Данец А.В. О некоторых аспектах реализации конституционного принципа разделения властей в Конституции РФ // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А.Бунина. Елец: ЕГУ, 2005.
5. Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. М.: МГУ, 2006.
6. Садков В.Г., Головко В.В., Анфиногенов Д.Ф. Социальная стратификация и совершенствование структуры законодательных органов России // Россия на рубеже веков. М., 2000.
7. Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. Дисс… докт. юрид. наук. М., 2013.
8. Фадеев В.И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. 2011. № 2.
9. Фомиченко М.П. Многонациональный народ Российской Федерации: проблемы реализации его конституционных прав // Современное общество и право. 2011. № 4.

Рыкова Лариса Валерьевна
Ливенский филиал ФГБОУ ВПО
«Госуниверситет – УНПК»
Преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин
Тел.: (4862) 41-98-07
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

L.V. RYKOVA

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF UNIVERSAL, EQUAL AND GENUINE ELECTIONS IN THE ACTIVITY OF ELECTION COMMISSIONS

Clause is devoted to research of problems of realization of principles of an electoral system in activity of the commissions at elections in Russia. The author proves, that the basic purpose of legal regulation of the organization of elections is maintenance of their generality, equality and authenticity. The commissions at elections have no sufficient powers on realization of these is more whole in full, however they are capable to provide appreciably freedom of promotion of candidates (selective associations), their peace rivalry and a reasonable competition, the qualitative account of voters, conditions for will of citizens during voting and authentic definition of results of elections on the basis of democratic constitutional principles and values.

Keywords: *an electoral system, the commissions at elections, principles of elections, promotion of candidates, the account of voters.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konventsiya ot 7 oktyabrya 2002 g. «O standartakh demokraticheskikh vyborov, izbiratelnykh prav i svobod v gosudarstvakh-uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv» // Byulleten mezhdunarodnykh dogovorov. 2006. № 2.
2. Aranovskiy K.V. O sudebnoy zashchite izbiratelnykh prav i publichnogo interesa // Sovremennoye obshchestvo i pravo. 2010. № 1.
3. Arbuzkin A.M. Konstitutsionnoye pravo zarubezhnykh stran. M.: Yurist, 2004.
4. Danets A.V. O nekotorykh aspektakh realizatsii konstitutsionnogo printsipa razdeleniya vlastey v Konstitutsii RF // Materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii yuridicheskogo fakulteta Yeletskogo gosu-darstvennogo universiteta im. I.A.Bunina. Yelets: YeGU, 2005.
5. Lebedev V.A., Kandalov P.M., Nerovnaya N.N. Partii na vyborakh: opyt, problemy, perspektivy. M.: MGU, 2006.
6. Sadkov V.G., Golovko V.V., Anfinogenov D.F. Sotsialnaya stratifikatsiya i sovershenstvovaniye struktury zakonodatelnykh organov Rossii // Rossiya na rubezhe vekov. M., 2000.
7. Sadovnikova G.D. Predstavitelnyye organy v Rossiyskoy Federatsii: problemy istoricheskoy obuslovlennosti, sovremennogo prednaznacheniya i perspektivy razvitiya. Diss… dokt. yurid. nauk. M., 2013.
8. Fadeyev V.I. Idei simfonii vlastey i sobornosti i razvitiye narodnogo predstavitelstva v Ros-sii // Sovremennoye obshchestvo i pravo. 2011. № 2.
9. Fomichenko M.P. Mnogonatsionalnyy narod Rossiyskoy Federatsii: problemy realizatsii yego konstitutsionnykh prav // Sovremennoye obshchestvo i pravo. 2011. № 4.

Rykova Larisa Valeryevna
Livensky branch of State University ESPC
Lecturer of the chair of Humanities
Tel: (4862) 41-98-07
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ

УДК 355/359.07

В.И. АСТРАХАН

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ 1924–1928 гг.: ИЗВЛЕЧЕНИЕ УРОКОВ

В статье рассматриваются особенности первой советской военной реформы на предмет ее правового обеспечения; предпринимается попытка извлечения уроков из рассматриваемого исторического опыта.

Ключевые слова: *военная организация государства, военная реформа, правовое обеспечение военного строительства, исторические уроки.*

Угроза войн и вооруженных конфликтов, начиная с определенного периода мировой и отечественной истории, вызывает не только необходимость совершенствования оборонного потенциала, но и потребность в концептуальном осмыслении моделей военного противостояния и боевых действий. Военная наука, играя доминирующую роль в этом процессе, не может обойтись без привлечения других научных отраслей, в том числе юридической науки, главной задачей которой в рассматриваемом контексте является выработка единых подходов к правовому регулированию деятельности военной организации государства, как в мирное, так и в военное время.

Успешному решению этой задачи способствует всестороннее осмысление опыта и уроков истории, и прежде всего, истории XX века, изобиловавшего трагическими военными событиями, среди которых, бесспорно, выделяется Вторая мировая война – и по масштабу боевых действий, и по глобальности последствий для человечества в целом. Оценка участия нашей страны в этой войне с позиций военно-политических и стратегических далеко не ограничивается систематизацией фактов, касающихся сражений и операций, динамики военного строительства и военного искусства. Функционирование военной организации государства невозможно без наличия эффективных организационно-правовых форм, которые, в свою очередь, возникают и развиваются лишь на основе военного законодательства, формируемого в мирное время в связи с предполагаемым участием государства в войнах и вооруженных конфликтах.

В этом смысле определенный интерес представляет период истории советской России, предшествовавший Великой Отечественной войне и называемый в историографии межвоенным периодом (или периодом «мирного социалистического строительства»). Соответственно, хронологические рамки данного периода: конец 1920 г. – середина 1941 г. И хотя наша страна лишь на последнем этапе рассматриваемого периода вступила в фазу более или менее активных военных действий (Хасан, Халхин-Гол, операции в Западной Украине и Западной Белоруссии, советско-финляндская война), работа в сфере военного законодательства практически не прекращалась.

В указанных временных рамках четко выделяются два основных этапа: этап становления (1920–1923 гг.) и этап развития (1924–1941 гг.) советского военного законодательства. При этом второй этап распадается на три хронологических блока: военно-реформенный (с 1924 по 1928 г.), технической реконструкции вооруженных сил СССР (1929–1938 гг.), предвоенный – период нарастания военной угрозы (1939 – первая половина 1941 г.). Содержание

всех этих блоков (в том числе первого, рассматриваемого в настоящей статье) советской исторической наукой рассмотрено глубоко и всесторонне.[208] Вместе с тем ярко выраженная идеологическая окраска имеющихся изданий не позволяет говорить об объективном характере выявленных авторами тенденций и, тем более, уроков. А поскольку подобные уроки имеют существенное значение для историко-правовой науки (а через нее, возможно, – для современной отрасли военного законодательства), остановимся на основных вехах военной реформы 1924–1928 гг. и попытаемся оценить их с этих позиций.

Цель первой советской военной реформы обусловливалась рядом обстоятельств, среди которых выделяются: насущная потребность в реорганизации и укреплении аппарата военного управления; необходимость реализации нового принципа комплектования Вооруженных Сил (сочетание кадровых и территориально-милиционных формирований); актуализация проблемы подготовки военных кадров; остро стоящие вопросы укрепления единоначалия и др. Кроме того, к концу 1920 г. численность Красной Армии достигла 5,5 млн. человек, содержание которых в условиях полного упадка экономики, сопряженного с потерями (за две войны погибших 20 млн., нетрудоспособных – 4,4 млн.) было невозможным, и только демобилизация могла спасти положение. Но и сохранение наиболее ценных кадров в армии и на флоте было не менее важной задачей, так как остававшаяся крайне напряженной международная и внутренняя обстановка не допускала немедленного массового сокращения Вооруженных Сил. Тем более, еще до начала реформы количество только кавалерийских соединений, бывших главной ударной силой армии в годы Гражданской войны, уменьшилось с 34-х до 19-ти.[209]

По решению Пленума ЦК РКП(б) в январе 1924 г. была создана военная комиссия под председательством В.В. Куйбышева, позднее – С. И. Гусева, которая с целью подготовки реформирования Вооруженных Сил провела тщательное обследование их состояния. В докладе на Пленуме 3 февраля 1924 г. комиссия указала на серьезные недостатки в руководстве военным ведомством, в деятельности центрального и местного аппарата военного управления, снабжении армии, отметила недопустимую текучесть кадров. Принятое Пленумом решение об укреплении системы военного руководства, реорганизации структуры центрального аппарата и методов его работы повлекло за собой приказ Реввоенсовета СССР № 190 от 4 февраля 1924 г. об образовании Комиссии по реорганизации военного аппарата, системы управления и отчетности под председательством М. В. Фрунзе. Предложения, представленные комиссией, 6 марта 1924 г. были утверждены Центральным комитетом РКП(б) и легли в основу военной реформы, основными направлениями которой стали: переход на территориально-милиционную систему организации армии в сочетании с кадровой; перестройка центрального, окружного и местного аппаратов управления, системы снабжения, подготовки командных кадров, организационно-штатной структуры соединений и частей; укрепление партийно-политического аппарата; введение четкой системы комплектования, прохождения службы, боевой и политической подготовки; введение единоначалия, обновление командного состава.[210] Эти направления одобрил и признал своевременными XIII съезд РКП(б), состоявшийся в мае 1924 г.[211]

Смешанный принцип комплектования Вооруженных Сил предусматривал прохождение службы либо в кадровых, либо в территориально-милиционных частях (удельный вес

[208] Лепешкин А.И. Советское военное законодательство и его роль в укреплении Вооруженных Сил СССР // Труды ВЮА. Т.23. М., 1956; Малых В.А. Развитие советского законодательства о всеобщей воинской обязанности. М., 1977; Основы советского военного законодательства. М.: Воениздат, 1973; Побежимов И.Ф. Правовое регулирование строительства Советской армии и флота. М.: Госюриздат, 1960. Романов П.И. Правовые основы строительства Вооруженных Сил СССР. М., 1958 и др.
[209] Российский государственный военный архив, ф. 4, оп. 1, д. 218, л. 169.
[210] Военный Энциклопедический Словарь. М.: Воениздат, 1983. С. 254.
[211] КПСС в резолюциях и решениях. Т. 3. М.: Политиздат, 1984. С. 208.

последних в период с 1923 по 1926 г. с 17,2 до 58,6 %).[212] Территориально-милиционная система позволила сохранить большое количество воинских соединений с сокращенными органами управления в качестве кадровой основы для развертывания в военное время. Однако принцип районирования, определявший расположение территориальных дивизий, был слабой стороной новой модели, так как затруднял оперативное сосредоточение этих частей на том или ином театре военных действий в случае мобилизации. Кроме того, обилие неграмотных и малограмотных призывников при кратковременности военных сборов весьма негативно сказывалось на качестве подготовки новых формирований. Уже на первом этапе реформы М.В. Фрунзе был вынужден признать, что «милиционная система при многих своих преимуществах сама по себе еще не может считаться самодовлеющим средством, гарантирующим при всяких условиях обороноспособность государства. Не всякая милиция и не всегда выгоднее и предпочтительнее постоянной армии».[213]

Одновременно проводилась в жизнь идея национального строительства Вооруженных Сил, предполагавшая создание однонациональных частей и соединений народами СССР, уже имевшими собственные национальные кадры. Предусматривалось и создание частей со смешанным национальным составом, применявшееся в отношении тех наций, которые при царизме вообще не допускались в армию и не несли воинской службы. Модель национального строительства также страдала организационной перегруженностью, так как приходилось вначале создавать военные школы и небольшие опытно-показательные подразделения, а только затем, на их базе, – национальные части.

Сложности, возникавшие в ходе реформирования армии и флота, можно было сгладить в результате осуществления еще одного из основных принципов строительства Вооруженных Сил – принципа единоначалия. Оно было введено приказом РВС СССР № 234 от 2 марта 1925 г., закрепившим положение о том, что в руках командира-единоначальника сосредоточивались строевые и административно-хозяйственные функции. Большое значение в повышении авторитета командного состава сыграло введение единого звания «командир РККА» (приказ РВС СССР № 989 от 30 июля 1924 г.).

В сфере центрального военного управления реформа осуществлялась путем сокращения или объединения должностей высшего командного состава. Так, приказом РВС СССР №446/96 от 28 марта 1924 г. упразднялась должность Главнокомандующего всеми Вооруженными Силами СССР. Ликвидировалась должность командующего морскими силами. Начальником всех сухопутных и морских сил, как в мирное, так и в военное время являлся нарком по военным и морским делам, а командующие войсками, реввоенсоветы фронтов, отдельных армий и военных округов подчинялись непосредственно РВС СССР. В составе центрального аппарата военного ведомства реорганизация коснулась, прежде всего, Штаба РККА, из которого были выделены два самостоятельных органа управления – Управление РККА и Инспекторат РККА. Сам Штаб становился центром «всесторонней военной подготовки обороны СССР», разработчиком основ строительства Вооруженных Сил.[214]

Правовые основы военной реформы были в полной мере отражены в первом общесоюзном Законе «Об обязательной военной службе», принятом ЦИК и СНК СССР 11 сентября 1925 г. Выполнив идеологическую функцию, т. е. провозгласив классовый принцип устройства Вооруженных Сил, Закон установил организационную структуру Рабоче-крестьянской Красной Армии – сухопутные, морские и воздушные силы, а также войска специального назначения (части ОГПУ и Конвойная стража).[215]

Принятие закона стимулировало дальнейшее упрощение структуры и уточнение функций центрального аппарата Наркомата по военным и морским делам. Приказом РВС

[212] Кадишев А.Б. История советского военного искусства 1917–1940. М.: Изд. ЦИК СССР, 1925. С. 481.
[213] Фрунзе М.В. Избранные произведения. М.: Воениздат, 1977.
[214] Центральный государственный архив Советской армии. В двух томах. Том 1. Путеводитель. М., 1991.
[215] Закон СССР от 18.09.1925 «Об обязательной военной службе» // СЗ СССР. 1925 г. № 62.

СССР № 390 от 22 июля 1926 г. все функции по подготовке страны и армии к обороне были переданы Штабу РККА, что сопровождалось сокращением соответствующих подразделений центральных управлений родов и видов Вооруженных Сил. Тем же приказом объединялись Главное управление РККА, Инспекторат РККА и Управление военно-учебных заведений. Была оптимизирована структура других высших органов военного управления, что не могло не сказаться на эффективности военной организации государства в целом.

В процессе военной реформы были созданы новые воинские уставы и наставления, отразившие основные изменения, происшедшие в Вооруженных Силах. Обусловлено было это тем, что в начале 1920-х годов боевая подготовка войск проводилась без единого плана, неорганизованно.

Нельзя не упомянуть, что военная реформа сопровождалась совершенствованием партийно-политической работы в войсках. Укрепление партийно-политических органов сопровождалось не только расширением функций этих органов (в том числе командных), но и их «очищением» от «негодных, неустойчивых элементов». Большое внимание было уделено вопросу подготовки политсостава, которая проводилась через военно-политические школы. Принимались меры организационно-правового характера и проводились мероприятия по преобразованию и совершенствованию партийных организаций в Красной Армии[216].

В правовом отношении военную реформу завершили следующие постановления ЦИК и СНК СССР:

– от 15 мая 1928 г. «О порядке отвода земель Народному комиссариату по военным и морским делам под лагеря, стрельбища, полигоны, аэродромы и для удовлетворения других нужд, связанных с обороной страны»;[217]

– от 23 мая 1928 г. «О дополнении и изменении основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик и Положения о военных трибуналах и военной прокуратуре»;

– от 8 августа 1928 г. «О введении в действие Закона об обязательной военной службе в новой редакции».[218]

Указанные акты возымели свое действие в плане дальнейшего совершенствования военной организации государства, что было важно в условиях продолжавшегося военно-политического противостояния СССР с бывшими участниками Первой мировой войны и последующей интервенции.

Таким образом, военная реформа 1924–1928 гг. сыграла ключевую роль в формировании, как бы мы сегодня сказали, нового облика Вооруженных Сил СССР, что, в свою очередь, существенно повлияло на стабилизацию социально-политической и экономической ситуации в стране. Уроки, извлеченные из содержания и результатов этой реформы, можно разбить на две группы – позитивного и негативного и свойства.

Первый позитивный урок состоит в том, что государство осуществляло реформу, исходя из адекватно формируемого военного законодательства, что пресекало традицию неправовых (партийно-командных) форм регулирования в этой сфере, преобладавшую в годы Гражданской войны.

Второй урок позитивного свойства связан с опытом оптимизации военно-управленческого аппарата путем его сокращения и укрупнения имеющихся организационно-правовых форм. Этот урок особенно актуален в условиях реформирования военной организации современного Российского государства.

Третий урок также носит позитивный характер, так как связан с реализацией смешанного принципа комплектования армии и флота. Этот принцип свидетельствует о разумном

[216] Берхин И.Б. Военная реформа в СССР (1924–1925 гг.). М.: Воен. изд-во, 1958.
[217] Государственный архив Российской Федерации. Ф.5446. Оп.1. д.37.
[218] Там же.

компромиссе, без которого в условиях общего кризиса эффективные результаты реформы (в частности, сохранение мобилизационной готовности) были бы невозможны.

Что касается негативных уроков, то они носили объективный характер. Так, например, вполне можно было обойтись без национальных формирований. Это была вынужденная мера, но без такой практики мог быть утерян объединительный момент на стадии становления нового союзного государства. Негативным является и сохранение партийной доминанты в процессе организации и осуществления реформы. Вместе с тем при конституционно объявленной партийно-классовой диктатуре[219] иной подход был немыслим, т.е. носил объективный характер по отношению к внутренней политике.

Думается, что уроки, извлеченные из опыта правового обеспечения первой советской военной реформы, могут быть практически востребованы исключительно при условии их очевидной актуальности. Что же касается историко-правовой науки, то здесь любая попытка извлечения исторических уроков представляется если не уместной, то вполне допустимой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лепешкин А.И. Советское военное законодательство и его роль в укреплении Вооруженных Сил СССР // Труды ВЮА. Т.23. М., 1956.
2. Малых В.А. Развитие советского законодательства о всеобщей воинской обязанности. М., 1977.
3. Основы советского военного законодательства. М.: Воениздат, 1973.
4. Побежимов И.Ф. Правовое регулирование строительства Советской армии и флота. М.: Госюриздат, 1960.
5. Романов П.И. Правовые основы строительства Вооруженных Сил СССР. М., 1958.
6. Военный Энциклопедический Словарь. М.: Воениздат, 1983.
7. КПСС в резолюциях и решениях. Т. 3. М.: Политиздат, 1984.
8. Кадишев А.Б. История советского военного искусства 1917–1940. М.: Изд. ЦИК СССР, 1925
9. Фрунзе М.В. Избранные произведения. М.: Воениздат, 1977.
10. Центральный государственный архив Советской армии. В двух томах. Том 1. Путеводитель. М., 1991.
11. Закон СССР от 18.09.1925 «Об обязательной военной службе» // СЗ СССР. 1925 г. № 62.
12. Берхин И.Б. Военная реформа в СССР (1924–1925 гг.). М.: Воен. изд-во, 1958.
13. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (принят II съездом Советов СССР 31 января 1924 г.). Раздел первый. Декларация об образовании СССР // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924.

Астрахан Владимир Иванович
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК»
Доктор исторических наук, доцент,
Профессор кафедры теории и истории государства и права
Тел.: 8 (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

V.I. ASTRAKHAN

LEGAL SUPPORT OF MILITARY REFORM 1924-1928 BIENNIUM: LEARNING LESSONS

[219] Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (принят II съездом Советов СССР 31 января 1924 г.). Раздел первый. Декларация об образовании СССР // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924.

The article considers the features of the first Soviet military reform for its legal support; attempts to draw lessons from the historical experience.

Keywords: *military organization of the state, military reform, legal substantiation of military construction, historical lessons.*

BIBLIOGRAPHY

1. Lepeshkin A.I. Sovetskoye voyennoye zakonodatelstvo i yego rol v ukreplenii Vooruzhennykh Sil SSSR // Trudy VYuA. T.23. M., 1956.
2. Malykh V.A. Razvitiye sovetskogo zakonodatelstva o vseobshchey voinskoy obyazannosti. M., 1977.
3. Osnovy sovetskogo voyennogo zakonodatelstva. M.: Voyenizdat, 1973.
4. Pobezhimov I.F. Pravovoye regulirovaniye stroitelstva Sovetskoy armii i flota. M.: Go-syurizdat, 1960.
5. Romanov P.I. Pravovyye osnovy stroitelstva Vooruzhennykh Sil SSSR. M., 1958.
6. Voyennyy Entsiklopedicheskiy Slovar. M.: Voyenizdat, 1983.
7. KPSS v rezolyutsiyakh i resheniyakh. T. 3. M.: Politizdat, 1984.
8. Kadishev A.B. Istoriya sovetskogo voyennogo iskusstva 1917–1940. M.: Izd. TsIK SSSR, 1925
9. Frunze M.V. Izbrannyye proizvedeniya. M.: Voyenizdat, 1977.
10. Tsentralnyy gosudarstvennyy arkhiv Sovetskoy armii. V dvukh tomakh. Tom 1. Putevoditel. M., 1991.
11. Zakon SSSR ot 18.09.1925 «Ob obyazatelnoy voyennoy sluzhbe» // SZ SSSR. 1925 g. № 62.
12. Berkhin I.B. Voyennaya reforma v SSSR (1924–1925 gg.). M.: Voyen. izd-vo, 1958.
13. Osnovnoy zakon (Konstitutsiya) Soyuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik (prinyat II syezdom Sovetov SSSR 31 yanvarya 1924 g.). Razdel pervyy. Deklaratsiya ob obrazovanii SSSR // Vestnik TsIK, SNK i STO SSSR. 1924.

Astrakhan Vladimir Ivanovich
State University –ESPC
Department of theory and history of state and law
Professor, doctor of historical Sciences
Tel.: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

УДК 356.11

Г.П. ВОРОБЬЕВ

ПОДГОТОВКА ОФИЦЕРСКИХ КАДРОВ ДЛЯ СУХОПУТНЫХ ВОЙСК ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ

Анализируются логически-методологические аспекты подготовки офицерских кадров для Сухопутных войск Вооружённых Сил Украины на примере львовской Академии сухопутных войск имени гетмана Петра Сагайдачного. Изучаются этапы становления и развития Академии, современные концептуальные подходы в организации и деятельности высшего военного учебного заведения. Поднимаются вопросы разработки новой парадигмы подготовки офицерских кадров для Сухопутных войск.

***Ключевые слова**: сухопутные войска Вооруженных Сил Украины, Академия сухопутных войск имени гетмана Петра Сагайдачного, подготовка офицерских кадров, высшее военное образование в Украине.*

Актуальность данного исследования определяется закономерностями современного этапа реформирования Вооруженных Сил постсоветских республик, в частности создания и функционирования системы высшего военного образования в независимых государствах. После обретения независимости Украина, как и Казахстан, Беларусь, добровольно отказались от ядерного оружия, создали свои национальные вооруженные силы, конституционно и законодательно обеспечили безопасность и оборону своих государств, провели трансформацию высших военных учебных заведений, определили концептуальные и стратегически-доктринальные направления развития военной сферы.

Важной проблемой, в ходе реформирования Вооруженных Сил постсоветских республик, оставалась разработка новой парадигмы подготовки офицерских кадров, способных обеспечивать надлежащую боеспособность, а также новые подходы для обеспечения демократических принципов формирования командных офицерских кадров на принципах приоритетности профессионализма, воспитания высоких морально-психологических качеств.

Целью данной публикации является анализ логически-методологических аспектов разработки новых подходов в подготовке офицерских кадров на примере львовской Академии сухопутных войск имени гетмана Петра Сагайдачного (далее – АСВ).

В *задачу* исследования входят: освещение этапов становления и развития АСВ, рассмотрение современных концептуальных подходов в организации учебно-воспитательной работы вуза, научной и научно-технической деятельности, кадрового потенциала и основных достижений в системе высшего военного образования.

Историография проблемы. Вопросами подготовки офицерских кадров для Вооружённых Сил Украины, в частности с привлечением опыта одного из передовых высших военных учебных заведений – АСВ, занимались военные историки, политологи, педагоги, психологи. Среди данной литературы следует выделить работы М.И. Нещадима.[220] Автор исследовал этапы становления системы военного образования в Украине, изучил и оценил практику подготовки офицерских кадров за рубежом. М.И. Нещадим подчеркивает определяющую роль в развитии военного образования высококвалифицированного профессорско-преподавательского состава высших военных учебных заведений, который удалось сохранить в ходе реформирования Вооружённых Сил Украины.

Определенный интерес представляет работа бывшего профессора АСВ, доктора психологических наук М.Й. Вария. Автор анализирует мероприятия воспитательного характера

[220] Військове будівництво в Україні в XX столітті: історичний нарис, події, портрети // За заг. ред. Кузьмука О.І. К.: ВД Ін Юре. 2001. Нещадим М.І. Військова освіта України: історія, теорія, методологія, практика: Монографія. К.: ВПЦ Київський ун-т, 2003.

в процессе подготовки офицеров в высших военных учебных заведениях (в том числе и на примере АСВ).[221]

Проблему подготовки офицерских кадров Академией анализировал А.И. Сивак.[222] Автор высоко оценил научно-педагогическую деятельность АСВ, в частности отметил мощную учебно-материальную базу. Он поднял важный вопрос относительно создания независимого кадрового центра в Вооруженных Силах, на который, по мнению А.И. Сивака, следует возложить функции управления карьерным ростом офицера от обобщения и анализа аттестационных материалов до принятия решения о назначении на конкретную должность.[223]

Оригинальной и своеобразной в источниковедческом плане является книга «Честь имею» – история одного курса, который обучался в 1977–1981 годах в стенах львовского военного вуза.[224] Полутысяча выпускников-офицеров, оказавшись в разных уголках Советского Союза, поделились воспоминаниями о годах учёбы, о жизни курсантов, о преподавателях Академии, о приобретенных знаниях, умении.

В целом далеко не полный (в силу заданных параметров статьи) анализ источников и публикаций свидетельствует о том, что сфера высшего военного образования занимает важное место в исследования, хотя подготовка кадров для Сухопутных войск Украины еще не получила должного освещения.

Изложение основного материала. Львовская Академия сухопутных войск имени гетмана Петра Сагайдачного имеет давнюю историю. В следующем, 2014 году Академия будет праздновать 115-ю годовщину своего существования. 1 октября 1899 г. во Львове, крупнейшем городе Восточной Галиции, который как и все западноукраинские земли входил в состав Австро-Венгерской монархии, была открыта императорская школа кадетов пехоты. Здание Главного корпуса построено по проекту архитектора Михаила Покутинского в Стрыйском парке (памятнике природы национального значения).

Военное учебное заведение имело четыре класса (в соответствие с четырьмя годами обучения). Рота – один класс (90 человек), взвод (30 человек) – подразделение класса. Для проведения обучения на втором, третьем и четвертом курсах были переведены во Львов ученики из других кадетских школ империи. Выпускники Львовской школы получали звание «кадет–заместитель офицера» или «кадет–фельдфебель» (с 1909 г. – звание «фенрих» и «кадет»), принимали присягу, переводились в войска и там в течение года проходили службу на должностях офицеров, после чего им присваивали воинское звание «лейтенант».[225]

В августе 1899 р. местные газеты «Руслан»,[226] «Gazeta Lwowska»,[227] «Kurjer Lwowski»[228] и другие поместили информацию про набор в школу кадетов. От кандидатов требовалось окончания четырех классов реального училища или гимназии, отменное здоровье и положительная оценка на вступительном экзамене.

18 августа 1900 г. Львовская школа кадетов провела свой первый выпуск – 30 учеников окончили полный курс обучения и получили звание «кадет–заместитель офицера».Организационная и воспитательная работа среди молодёжи, которую проводили и школа, и местные органы власти, дали неплохие результаты. Уже в 1902 г. учащимися Львовской

[221] Варій М.Й. Морально-психологічний стан військ, його оцінка та підтримка на високому рівні: Монографія. Львів: Військовий інститут держ. ун-ту Львівська політехніка, 1996.
[222] Сивак О.І. Підготовка високоосвічених офіцерських кадрів – важливе завдання сучасної кадрової політики у Збройних Силах України // Українська національна ідея: реалії та перспективи: Зб.наук. пр. Львів. 2006. №18. Сивак О.І. Проблема професійної підготовки офіцерських кадрів Збройних Сил України // Наукові праці: Науково-метод. журн. Миколаїв: Вид-во МДПУ ім. П.Могили, 2007. Т.69. Вип.56. Сивак О.І. Кадрова політика та її роль у реформуванні Збройних Сил України. автореф. дис… канд. політ. наук. Львів, 2007.
[223] Там же.
[224] Честь имею. История одного курса 1977–1981 / Под ред.: Александр Клубань, Валерий Король, Игорь Кошель и др. Киев: Б.и., 2011.
[225] Архів фонду музею історії Академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного // Акт засідання комісії від 14 липня 1890 р.
[226] Руслан. 03(15) 08. 1899.
Kurjer Lwowski. 23.09. 1899.
[227] Gazeta Lwowska. 01.10.1899.
[228] Kurjer Lwowski. 23.09. 1899.

школы кадетов пехоты были 287 юношей, в 1903 г. – 306, в 1904 г.–356, в 1905 г. – 301, в 1907 г. – 306. [229]

18 октября 1918 г., на завершающем этапе Первой мировой войны, Австро-Венгерская империя распалась. Западноукраинские земли охватили бурные революционные события украинской национально-демократической революции 1917–1921 гг. Видную роль в революционных событиях сыграли выпускники и преподаватели Львовской школы кадетов. Среди них: полковник Гнат Стефанив, подполковник Альфред Бизанц, атаман Богуслав Шашкевич и др. После поражения революции и включения западноукраинских земель в состав возрождённого польского государства, во Львове с 1921 г. на территории военного учебного заведения размещался польский кадетский корпус №1. Начало Второй мировой войны и воссоединение Западной Украины с Советской Украиной, в составе СССР, открыло новую страницу в истории учебного заведения. Здесь в конце 1939 г. открылось Львовское пехотное училище.

В послевоенный период, с 1947 г. во Львов было переведено военно-политическое училище, которое сформировалось в г. Брянске (1939 г.) и за годы Второй мировой войны подготовило для фронта около 11 тысяч офицеров, 15 из которых, стали Героями Советского Союза.[230]

После провозглашения независимости Украины и распада в конце 1991 г. Советского Союза, Львовское военно-политическое училище интегрируется в систему гражданского высшего образования и становится структурным подразделением крупнейшего в регионе Национального университета «Львовская политехника». Следует вспомнить, что с началом 90-х годов XX ст. в мощной и всесторонне обеспеченной системе военного образования СССР функционировало около 400 учебных военных учреждений. В систему входили такое же количество военных кафедр в гражданских вузах. Все они готовили офицеров по свыше 4 300 учетным специальностям.[231]

В 1992-1993 годах было принято решение о переквалификации отдельных учебных заведений и внедрения в них подготовки специалистов, которых ранее в Украине не готовили. Например, львовский вуз получил государственный заказ подготовить офицеров по автомобильным и аэромобильным специальностям, топогеодезического и геоинформационного обеспечения, международной информации и т.д. При этом вуз не прекращал готовить военных журналистов и офицерские кадры, которые обеспечивали культурно-просветительскую деятельность в войсках.

В 1998 г. Отделение военной подготовки «Львовской политехники» реформировали в Военный институт. 18 ноября 2000 г. за успехи в подготовке квалифицированных специалистов для Вооружённых Сил Украины и по случаю 100-летней годовщины подготовки офицерских кадров в Восточной Галиции Указом Президента Украины институту присвоено имя выдающегося украинского полководца – гетмана Петра Сагайдачного.

Важные события в жизни высшего военного учебного заведения произошли во второй половине 2000-х годов. С мая 2005 г. постановлением Кабинета Министров Украины учебное заведение было реорганизовано во Львовский институт Сухопутных войск. С 1 сентября 2009 г. согласно Постановлению Кабинета Министров Украины от 13 мая 2009 г. № 467 Львовский ордена Красной Звезды институт Сухопутных войск имени гетмана Петра Сагайдачного был выведен из состава Национального университета «Львовская политехника» и трансформирован в Академию сухопутных войск имени гетмана Петра Сагайдачного.[232]

---

[229] Честь имею. История одного курса 1977–1981 / Под ред.: Александр Клубань, Валерий Король, Игорь Кошель и др. Киев: Б.и., 2011.

[230] Академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного / За заг. ред. П.Ткачука. Відпов. за вип. Ю.Гусар. Львів, 2010.

[231] Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Нормативна база [Электронний ресурс] // Режим доступа: http://www.archives.gov.ua.

[232] Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Нормативна база [Электронний ресурс] // Режим доступа: http://www.archives.gov.ua.

Важной составной жизнедеятельности Академии является научная работа, которая сопровождала и поддерживала развитие и становление АСВ на всех этапах ее развития. При этом изменялись масштабы, приоритеты, основные задачи и ресурсы. С 2006 г. приказом Министерства образования и науки Украины от 21 февраля 2006 г. № 121 в Академии открыта очная адъюнктура по научной специальности – вооружение и военная техника (технические науки), которая осуществляет подготовку научно-педагогических кадров для Вооруженных Сил Украины.[233]

С 1 октября 2007 г. согласно Постановлению Кабинета Министров Украины «О мероприятиях по оптимизации сети научно-исследовательских учреждений Вооруженных Сил» развернул свою деятельность Научный центр Сухопутных войск АСВ. Научный центр – главное научное структурное подразделение АСВ, для которого научная и научно-техническая деятельность является основной и составляет более 70 процентов общего годового объема выполняемых работ. Научный центр проводит исследования в интересах развития Сухопутных войск и всестороннего их обеспечения. Полученные результаты внедряются в практику войск и в учебный процесс Академии.

Анализ учебно-воспитательного процесса в АСВ свидетельствует о внедрении новейших технологий в образовательный процесс высшей военной школы. Это касается, в первую очередь, процесса синергетизации военного образования, как на нынешнем этапе, так и в ближайшие и на более отдалённые перспективы развития. В центре постоянного внимания находятся вопросы стандартизации образования. Идею стандартизации следует воспринимать как условие для непрерывного образования специалистов и их академической мобильности, рационального использования финансовых и материальных ресурсов, а также стабильности системы.

Учебно-воспитательная работа в АСВ имеет тенденцию к технологизации, которая является важным фактором ее эффективного функционирования. Ведущее место тут занимают инновационные модели педагогических технологий, в частности модульно-рейтинговая технология обучения, которые существенно повышают качество подготовки военных специалистов.

В АСВ высококвалифицированный научно-педагогический коллектив, среди них – 24 доктора наук, 126 кандидатов наук, около сотни офицеров и генералов с оперативно-тактическим и оперативно-стратегическим уровнем образования, с опытом руководства частями и соединениями всех родов войск. Более полусотни офицеров и сотрудников Вооруженных Сил Украины имеют навыки проведения боевых действий в различных регионах мира. Система обучения, которое ими осуществляется, предусматривает теоретическое изучение дисциплин, которые формируют специалиста Сухопутных войск с высшим образованием по общегосударственным показателям, а также военно-специальных, обеспечивающих овладение знаниями, умением, навыками избранной военной специальности. При этом, соотношение практики и теории выражается в соотношении 60 к 40.[234]

В последнее время изменена система подготовки курсантов АСВ по тактико-специальным учебным дисциплинам. При этом увеличено отведенное время на практическую отработку учебных вопросов на основе комплексного тактического задания. В подготовку специалистов командного и инженерного профилей введена серия командно-штабных игр с использованием компьютерных систем имитационного моделирования. Интенсивнее сейчас курсантами изучается иностранный язык.

Занятия с курсантами АСВ проводятся в 202 аудиториях, в том числе 159 специализированных и 18 лекционных, в 22 компьютерных классах, 3-ох лингафонных кабинетах. В учебном процессе используются более 200 тренажерных средств, подавляющая часть которых функционирует с применением новейших технологий. Для организации практических

[233] Фтемов Ю.А., Бураков Ю.В. Становлення та розвиток науково-дослідної роботи в академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного/Військово-науковий вісник. Випуск 14. Львів: АСВ, 2011.
[234] Ткачук Павло.“Ми дійсно створили школу підготовки фахівців для найпотужнішого виду Збройних Сил України» / Офицер України. № 5. 2011.

занятий в пункте постоянной дислокации и во время полевых выходов используется более 500 образцов вооружения и техники. Учебно-материальная база АСВ постоянно усовершенствуется в соответствии с требованиями подготовки офицерских кадров.[235]

Сегодня, при подготовке будущей военной элиты Украины необходимо концентрировать внимание на формирование у курсантов творческого мышления и ответственности. Тут, прежде всего, проявляются такие личностные качества как порядочность, добросовестность, которые являются необходимыми условиями качественного выполнения заданий.

Важной проблемой является информационное обеспечение учебного процесса и научной деятельности АСВ. Главная цель этого направления – создание информационной среды в Академии, которые соответствовали бы мировому уровню и обеспечивали высокое качество учебного процесса, способность проводить современные военно-научные исследования, служебную деятельность всех должностных лиц АСВ и её структурных подразделений.

Информацию о деятельности АСВ можно получить на сайте: htt//www. asv.gov. ua. Следует унифицировать работу по созданию вэб-сайтов высших военных учебных заведений Украины. На сегодняшний день они имеют разную структуру, содержат информацию разных ступеней детализации. Так, лишь вэб-сайты АСВ и Военного институту телекоммуникаций и информатизации Национального технического университета Украины «Киевский политехнический институт» размещают публикации своих научных и научно-педагогических работников.[236]

Выводы. За годы формирования АСВ создана мощная школа подготовки офицерских кадров для Сухопутных войск Украины. О качественной работе высшего военного учебного заведения свидетельствуют положительные отзывы, которые получает АСВ из войск, а также представителей иностранных государств, которые проходят обучение в Академии. Большие возможности открываются по сотрудничеству в области высшего военного образования и с Казахстаном. Желательно сделать здесь первые шаги навстречу друг другу.

В условиях дальнейшей трансформации военной сферы Украины, следует смоделировать перспективу развития Академии сухопутных войск на долгосрочную перспективу. Необходима дальнейшая оптимизация системы высшего военного образования для Сухопутных войск. Перспективным направлением является дальнейшее усовершенствование учебно-воспитательного процесса, повышение эффективности научно-исследовательской работы в Академии сухопутных войск.

Перед Командованием Сухопутных войск стоит задача разработки новой парадигмы военного образования в целом и, в частности, для Академии сухопутных войск с тем, чтобы обеспечить подготовку офицеров в соответствии с постоянно растущими требованиями к профессиональной компетентности, общей культуре специалистов Вооружённых Сил Украины новой формации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Військове будівництво в Україні в XX столітті: історичний нарис, події, портрети // За заг. ред. Кузьмука О.І. К.: ВД «Ін Юре», 2001.

2. Нещадим М.І. Військова освіта України: історія, теорія, методологія, практика: Монографія. К.: ВПЦ Київський ун-т, 2003.

3. Варій М.Й. Морально-психологічний стан військ, його оцінка та підтримка на високому рівні: Монографія. Львів: Військовий інститут держ. ун-ту Львівська політехніка, 1996.

[235] Інформаційний бюлетень 2011-2012 навчальний рік / За загальною ред. начальника Академії сухопутних військ, доктора історичних наук, професора генерал-лейтенанта П.П. Ткачука Львів: АСВ, 2012.

[236] Бураков Ю.В. Інформаційне забезпечення у вищих військових навчальних закладах України //Держава та армія. Вісник Національного університету Львівська політехніка. № 724. 2012.

4. Сивак О.І. Підготовка високоосвічених офіцерських кадрів – важливе завдання сучасної кадрової політики у Збройних Силах України // Українська національна ідея: реалії та перспективи: Зб.наук. пр. Львів, 2006. № 18.

5. Сивак О.І. Проблема професійної підготовки офіцерських кадрів Збройних Сил України // Наукові праці: Науково-метод. журн. Миколаїв: Вид-во МДПУ ім. П.Могили, 2007. Т.69. Вип.56. Політичні науки. Правознавство.

6. Сивак О.І. Кадрова політика та її роль у реформуванні Збройних Сил України: автореф. дис….канд. політ. наук. Львів, 2007.

7. Честь имею. История одного курса 1977–1981/ Под ред.: Александр Клубань, Валерий Король, Игорь Кошель и др. Киев: Б.и., 2011.

8. Архів фонду музею історії Академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного// Акт засідання комісії від 14 липня 1890 р.

9. Руслан. 03(15) 08. 1899.

10. Gazeta Lwowska. 01.10.1899.

11. Kurjer Lwowsk. 23.09. 1899.

12. Академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного / За заг. ред. П.Ткачука. Відпов. за вип. Ю.Гусар. Львів, 2010.

13. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Нормативна база [Электронний ресурс] // Режим доступа: http://www.archives.gov.ua.

14. Фтемов Ю.А., Бураков Ю.В. Становлення та розвиток науково-дослідної роботи в академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного/Військово-науковий вісник. – Випуск 14. Львів: АСВ, 2011.

15. Ткачук Павло. «Ми дійсно створили школу підготовки фахівців для найпотужнішого виду Збройних Сил України» / Офицер України. №5. 2011.

16. Інформаційний бюлетень 2011-2012 навчальний рік / За загальною ред. начальника Академії сухопутних військ, доктора історичних наук, професора генерал-лейтенанта П.П. Ткачука Львів: АСВ, 2012.

17. Бураков Ю.В. Інформаційне забезпечення у вищих військових навчальних закладах України /Держава та армія. Вісник Національного університету Львівська політехніка. №724. 2012.

Воробьев Геннадий Петрович
Генерал-полковник, командующий
Сухопутных сил Украины, Киев
Тел.: 8 (4862) 41-50-88
E-mail: nmu@ostu.ru

G.P. VOROBYOV

ARMY COMMANDER OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE

Analyzes the logical and methodological aspects of the training of officers for the Army of Ukraine by the example of the Lviv Army Academy named after Hetman Sagaydachnyi. We study the stages of formation and development of the Academy, contemporary conceptual approaches to the organization and activities of the military high school. Issues of developing a new paradigm of training officers for the Army are raised.

Keywords: *land forces of the Armed Forces of Ukraine, Academy of land forces named after Hetman Petro Sahaidachny, training of officers, higher military education in Ukraine.*

BIBLIOGRAPHY

1. Vijs'kove budivnyctvo v Ukrai'ni v HH stolitti: istorychnyj narys, podii', portrety // Za zag. red. Kuz'-muka O.I. K.: VD «In Jure», 2001.

2. Neshhadym M.I. Vijs'kova osvita Ukrai'ny: istorija, teorija, metodologija, praktyka: Monografija. K.: VPC Kyi'vs'kyj un-t, 2003.

3. Varij M.J. Moral'no-psyhologichnyj stan vijs'k, jogo ocinka ta pidtrymka na vysokomu rivni: Monografija. L'viv: Vijs'kovyj instytut derzh. un-tu L'vivs'ka politehnika, 1996.

4. Syvak O.I. Pidgotovka vysokoosvichenyh oficers'kyh kadriv – vazhlyve zavdannja suchasnoi' kadrovoi' polityky u Zbrojnyh Sylah Ukrai'ny //Ukrai'ns'ka nacional'na ideja: realii' ta perspektyvy: Zb.nauk. pr. L'viv, 2006. № 18.

5. Syvak O.I. Problema profesijnoi' pidgotovky oficers'kyh kadriv Zbrojnyh Syl Ukrai'ny // Naukovi praci: Naukovo-metod. zhurn. Mykolai'v: Vyd-vo MDPU im. P.Mogyly, 2007. T.69. Vyp.56. Politychni nauky. Pravoznavstvo.

6. Syvak O.I. Kadrova polityka ta i'i' rol' u reformuvanni Zbrojnyh Syl Ukrai'ny: avtoref. dys….kand. polit. nauk. L'viv, 2007.

7. Chest' ymeju. Ystoryja odnogo kursa 1977–1981/ Pod red.: Aleksandr Kluban', Valeryj Korol', Ygor' Koshel' y dr. Kyev: B.y., 2011.

8. Arhiv fondu muzeju istorii' Akademii' suhoputnyh vijs'k imeni get'mana Petra Sagajdachnogo// Akt zasidannja komisii' vid 14 lypnja 1890 r.

9. Ruslan. 03(15) 08. 1899.

10. Gazeta Lwowska. 01.10.1899.

11. Kurjer Lwowsk. 23.09. 1899.

12. Akademija suhoputnyh vijs'k imeni get'mana Petra Sagajdachnogo / Za zag. red. P.Tkachuka. Vidpov. za vyp. Ju.Gusar. L'viv, 2010.

13. Postanovy ta rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny. Normatyvna baza [Эlektronnyj resurs] // Rezhym dostupa: http://www.archives.gov.ua.

14. Ftemov Ju.A., Burakov Ju.V. Stanovlennja ta rozvytok naukovo-doslidnoi' roboty v akademii' suho-putnyh vijs'k imeni get'mana Petra Sagajdachnogo/Vijs'kovo-naukovyj visnyk. ¬– Vypusk 14. L'viv: ASV, 2011.

15. Tkachuk Pavlo. «My dijsno stvoryly shkolu pidgotovky fahivciv dlja najpotuzhnishogo vydu Zbrojnyh Syl Ukrai'ny» / Ofycer Ukrai'ny. №5. 2011.

16. Informacijnyj bjuleten' 2011-2012 navchal'nyj rik / Za zagal'noju red. nachal'nyka Akademii' suho-putnyh vijs'k, doktora istorychnyh nauk, profesora general-lejtenanta P.P. Tkachuka L'viv: ASV, 2012.

17. Burakov Ju.V. Informacijne zabezpechennja u vyshhyh vijs'kovyh navchal'nyh zakladah Ukrai'ny /Derzhava ta armija. Visnyk Nacional'nogo universytetu L'vivs'ka politehnika. №724. 2012.

Vorob'ev Gennadii Petrovich
Colonel-General, commander
The land forces of Ukraine, Kiev
Phone: 8 (4862) 41-98-07
E-mail: nmu@ostu.ru

УДК 323.284

О.А. ФЕДОРОВ

ПРАВОВОЙ ВАКУУМ КАК ФАКТОР МАССОВОГО ТЕРРОРА В ГОДЫ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ В РОССИИ

В статье рассматривается явление массового террора в годы Гражданской войны в России; в качестве фактора указанного явления обосновывается отсутствие эффективной правовой базы, как сдерживающей массовый террор, так и оправдывающей политику государственного терроризма.

Ключевые слова: *террор, терроризм, политический терроризм, массовый террор, правовой вакуум.*

Словарь С.И. Ожегова определяет террор как «устрашение своих политических противников, выражающееся в физическом насилии, вплоть до уничтожения».[237] Наиболее распространенное тавтологическое определение терроризма звучит следующим образом: «политика, основанная на систематическом применении террора (от лат. *terror* – страх, ужас)». Что касается определения, официально признанного мировым сообществом, то, например, в ст. 1 Шанхайской конвенции «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» терроризм определяется как «деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения…».[238] Федеральный закон, ратифицировавший Конвенцию, включает это определение в терминологический ряд российского законодательства о национальной безопасности.[239]

Исследователи этого социального явления выделяют индивидуальный террор, политический, экономический и т.п. История политического террора так же продолжительна, как и социально-политическая история человечества. В новоевропейской истории наиболее известен французский *la Terreur*, длившийся с сентября 1793 по июль 1794 г. и ознаменовавшийся массовыми казнями «врагов революции». Отечественная история дооктябрьского периода также вписала свои страницы в историю терроризма. Учитывая опыт целенаправленной деятельности Народной воли и Боевой организации эсеров последней трети XIX – начала XX века, Россию можно считать родиной революционного (политического) терроризма Новейшего времени. Причем террор в России шел не только «снизу», от экстремистски настроенных социальных групп и политических партий. Репрессии, развернутые П.А. Столыпиным в 1908–1909 гг. с целью подавления революционных выступлений масс, вполне обоснованно можно считать проявлением государственного терроризма. Но подлинная волна террора захлестнула Россию в годы Гражданской войны, последовавшей за Октябрьским переворотом 1917 г. и разгоном Учредительного собрания (январь 1918 г.).

Действительно, в период «смуты» 1917–1920 гг. в российском обществе наблюдался широкомасштабный террор. Яростное уничтожение соотечественниками друг друга – это национальная трагедия, в которой каждая сторона была убеждена, что борется за правое дело. В феврале 1917 г. различные политические силы России, объединившись, относительно легко смели царское самодержавие. Но дальнейшая судьба страны ими виделась по-разному.

[237] Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка (совместно с Н.Ю. Шведовой). М., 1992.
[238] Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Заключена в г. Шанхае 15.06.2001) // Московский журнал международного права. 2003. № 1.
[239] Федеральный закон от 10.01.2003 № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» // СЗ РФ. 13 января 2003 г. № 2.

Основная масса политических партий считала, что главное сделано – самодержавие пало, наступил период осмысления, анализа и выбора дальнейшего пути развития России. Наиболее же радикальные силы, и в первую очередь большевики, исходя из установок В.И. Ленина о непрерывности революции и ее перерастании из буржуазно-демократической в социалистическую, повели дальнейшую борьбу за политическую власть. Революционный радикализм и революционное нетерпение народных масс, с одной стороны, социальный эгоизм, и неспособность к уступкам и реформам имущих слоев общества и партий, с другой, сделали борьбу ожесточенной и бесчеловечной.

Свергнутые силы, а также вчерашние союзники большевиков, объединившись, выступили против советской власти. Вместе с тем в начавшейся широкомасштабной междоусобной войне большое упорство проявили и радикально непримиримые большевики. Недоверие, враждебность, ожесточение преобладали над стремлением идти навстречу друг другу, искать компромиссы.

Гражданская война развивается по своим законам. Октябрь поставил вопрос не только о перераспределении власти или собственности, а о самом физическом существовании целых слоев общества. Гражданского мира тогда достичь не удалось. Через четыре года в результате потерь на фронтах, террора, голода и болезней страна недосчиталась более 13 млн. чел.

Показывая террор с позиций красных и белых, мы будем удаляться от истины и создавать одностороннее представление об этом явлении. Прежде всего, актуален вопрос о том, кто и когда начал террор. Общеизвестно, что Октябрьский переворот был совершен фактически бескровно, и до лета 1918 г. террор как политическое явление со стороны советской власти фактически отсутствовал. Более того, в статье «Как буржуазия использует ренегатов» В.И. Ленин, критикуя книгу К. Каутского «Терроризм и коммунизм», разъясняет свои взгляды на проблемы террора вообще и революционного насилия в частности. Отвечая на обвинение в том, что раньше большевики были противниками смертной казни, а теперь применяют массовые расстрелы, В.И. Ленин писал: «Во-первых, это прямая ложь, что большевики были противниками смертной казни до революции... Ни одно революционное правительство без смертной казни не обойдется, и что весь вопрос только в том, против какого класса направляется данным правительством оружие смертной казни».[240] В.И. Ленин, как теоретик и политик, однозначно выступал за возможность мирного развития революции, отмечал, что в идеале марксистов нет места насилию над людьми, что рабочий класс предпочел бы, конечно, мирно взять в свои руки власть. Кто же тогда и когда начал террор?

Однозначно на этот вопрос ответить сегодня невозможно. Историки Гражданской войны, современники этих событий называют разные даты и обвиняют в инициативе «первого выстрела» и ту, и другую стороны. Перечислим основные точки зрения на эту проблему.

Первая. Сам факт захвата большевиками власти насильственным путем 24–25 октября 1917 г. явился началом эпохи террора. Это была первая незаконная политическая акция, которая повлекла за собой все остальные.

Вторая. Разгон Учредительного собрания 5 января 1918 г. положил начало откровенной диктатуре партии большевиков и политике террора, направленного против их оппонентов.

Третья. Брестский мир и дискуссия вокруг его заключения поляризовали политические силы России. Все последующие акции сторонников и противников большевиков перешли из области споров в область открытой борьбы с применением террора.

Четвертая. Широкомасштабный террор был развязан левыми эсерами 6 июля 1918 г., когда в Москве, Ярославле и Рыбинске начались вооруженные антибольшевистские выступления. Целью этих выступлений было «восстановление повсеместно в губернии органов власти и должностных лиц, существовавших по действующим законам до октябрьского переворота 1917 г., то есть до захвата центральной власти Советом Народных Комиссаров...».[241]

[240] В.И. Ленин. Полное собрание сочинений. Изд 5-е. Т. 39. М.: Политиздат, 1970.
[241] Постановление командующего вооруженными силами Северной добровольческой армии Ярославского района от 13 июля 1918 г. // Красная книга ВЧК. В 2-х тт. Т. 1. 2 е изд. М.: Политиздат; 1989 (по изданию 1920–1922гг.).

Пятая. «Красный террор» стал ответом большевиков на покушение контрреволюционеров на вождей революции (убийство М.С. Урицкого, покушение на В.И. Ленина 30 августа 1918 г. и т.д.).

Перечень версий, дат и виновников широкомасштабного террора можно продолжать и дальше. Однако это вряд ли внесет ясность в суть проблемы. Вероятно, истину следует искать, исходя из иной постановки вопроса: неизбежен ли был террор в период Гражданской войны, или это ответная реакция на чей-то необдуманный шаг, провокацию? Вполне очевидно, что террор – дитя любой революции в любой стране. Опять же вспомним Великую Французскую революцию, историю Англии, Нидерландов, Германии и т. д. Знаменательно и то, что чем масштабнее и глубиннее были изменения в результате революций, тем шире и кровавее был террор с обеих сторон. Глубина социально-политических, экономических преобразований, начавшихся в октябре 1917 г. в России, очевидна и не требует доказательств. Следовательно, политический, государственный террор был неизбежен и закономерен. В этом случае вопрос о том, кто и когда его начал, отступает на второй план, тем более что о наличии террора с обеих сторон сами противоборствующие силы говорили как о неотвратимой жестокой реальности и необходимости. А.И. Деникин в своих «Очерках русской смуты» признавал, что добровольческие войска оставляли «грязную муть в образе насилий, грабежей и еврейских погромов».[242] А что касается неприятельских (советских) складов, магазинов, обозов или имущества красноармейцев, то они «разбирались беспорядочно, без системы» (читай – грабеж). Факты свидетельствуют о том, что почти сразу после октября 1917 г. международная реакция перешла от политических, экономических, идеологических методов борьбы непосредственно к военным, т.е. к открытому террору извне. Наряду с активной поддержкой контрреволюционных генералов интервенты сами развернули массовый террор, создав «лагеря смерти» Мудьюг и Иоканьга.

Аналогичные широкомасштабные акты террора были свойственны и колчаковцам, и чехословакам. В ноябре 1919 г. белочехи в своем меморандуме писали: «Под защитой чехословацких штыков местные русские военные органы (имеются в виду колчаковские) позволяют себе действия, перед которыми ужаснется весь цивилизованный мир. Выжигание деревень, избиение мирных русских граждан..., расстрелы без суда представителей демократии по простому подозрению в политической неблагонадежности составляют обычное явление».[243] В огне братоубийственной войны исчезали, становились чуждыми многие привычные понятия: вместо милосердия и сострадания – обоюдное озверение, вместо спокойного течения жизни – состояние хаоса и страха.

Большевики, придя к власти, провозгласили коренную перестройку российского общества. Идеалистические представления о мирной модернизации России разрушились не сразу. Первые шаги новой власти были вполне демократичны: отмена смертной казни, амнистии, взятие честного слова с политических противников о дальнейшем неучастии в борьбе с Советской властью и т.д.

По мере сужения социальной базы большевиков, появления многочисленных антибольшевистских очагов борьбы, экономического кризиса и массового недовольства внутренней (комбеды, продразверстка) и внешней (Брестский мир) политикой обстоятельства толкали большевиков к спасительному террору как инструменту защиты власти.

Красный террор был направлен на искоренение целых общественных групп населения – помещиков, капиталистов, чиновников, священников, кулаков, а также политических противников – кадетов, меньшевиков, эсеров, препятствоваших тому, что коммунисты называли социализмом. Искусственно углубляя раскол внутри общества, коммунисты действовали по принципу «разделяй и властвуй». Крестьяне оказались разделенными на кулаков, середняков, бедняков. Рабочие подразделялись на потомственных, сознательных, наемников буржуазии. Главным отличием кулаков, мелкобуржуазных рабочих являлась их независимость, которую большевики позволить не могли. Все силы и слои российского общества, способные

[242] Деникин А.И. Очерки русской смуты: вооруженные силы юга России. Заключительный период борьбы. Январь 1919 март 1920. Минск, 2002.
[243] Документы и материалы по истории Советско-чехословацких отношений. М., 1973. Т. 1.

отстаивать свою самостоятельность и обособленность от государства, коммунисты систематически уничтожали. Ликвидировались не только учреждения гражданского общества (независимые суды, парламентаризм, независимая пресса, политические партии, местное самоуправление, независимые профсоюзы, крестьянские кооперативы и т. д.), но и все, кто так или иначе был связан с этими атрибутами гражданского общества. Большевики строили новое однородное общество масс, в котором они могли бы беспрепятственно проводить свою политику.

Широкомасштабный красный террор на государственном уровне Советская власть и ее карательные органы открыто провозгласили после левоэсеровского мятежа в июле 1918 г. и покушения на лидеров большевиков – М.С. Урицкого, В. Володарского и самого В.И. Ленина. 26 июля 1918 г. В.И. Ленин писал в Петроград Г.Е. Зиновьеву: «Только сегодня мы услышали в ЦК, что в Питере рабочие хотели ответить на убийство Володарского массовым террором, и что вы... удержали. Протестую решительно! Мы компрометируем себя: грозим даже в резолюциях Совдепа массовым террором, а когда до дела, тормозим революционную инициативу масс, вполне правильную. Это не-воз-мож-но! Террористы будут считать нас тряпками. Время архивоенное. Надо поощрять энергию и массовидность террора против контрреволюционеров...».[244]

В воззвании ВЦИК от 30 августа 1918 г. о покушении на В.И. Ленина говорилось: «На покушение, направленное против его вождей, рабочий класс ответит еще большим сплочением своих сил, ответит беспощадным массовым террором против всех врагов революции».[245] А сколько было в России противников революции? Миллионы! Это что, призыв к их уничтожению по принципу «око за око, зуб за зуб»?

Очевидно, в терроре повинны обе стороны, все те, кто принял революцию и кто ее не принял. Общество было расколото, а лидеры белых и красных жаждали победы во имя «спасения России». И те, и другие видели в терроре жестокую необходимость, инструмент достижения цели. Отсюда варварский произвол белых, беспощадность ВЧК, беззаконие, утрата моральных устоев и норм.

Следует иметь в виду, что гражданская война изменила саму природу главных ее участников. Белое движение началось с объединения русских офицеров против большевистской диктатуры. Являясь поначалу добровольным, оно выступило с благородной целью – спасение России от большевистского ига и разрушения. Однако в ходе войны белое движение стало гораздо более нетерпимым, чем в начале. Как и большевики, белые любому оппоненту навешивали ярлык «коммуниста» или «комиссара», на которых не распространялись никакие законы и права.

Слабость белого движения заключалась в том, что оно не смогло стать объединяющей национальной силой, а так и осталось практически движением офицеров, лишенным широкой социальной базы. Оно не сумело наладить сотрудничество с либеральной интеллигенцией, а в политическом отношении – с кадетами, эсерами и меньшевиками. Белые не доверяли рабочим, подозрительно, а порой мстительно относились к крестьянам. Белому движению не удалось, в отличие от красных, сформировать дисциплинированную армию, не говоря уже о государственной администрации. Недооценивая организационный момент, белые не сумели создать государственный аппарат, администрацию, полицию, банки, деньги. Неумение проводить мобилизации и агитацию они восполняли жестокостью и террором при насаждении своих порядков.

Что касается Колчаковского правительства, то оно было эфемерным образованием. Декларируя свою власть над всей Сибирью, оно выдавало желаемое за действительное, так как огромная территория при Колчаке являлась конгломератом военных княжеств, лишь номинально подчиненных Верховному правителю. Колчаковских генералов больше заботило не управление подвластными территориями, а извлечение оттуда всего, что требовалось для поддержки своей военной самостоятельности.

Деникинская армия была более дисциплинированной и централизованной. Однако

[244] Ленин ПСС Т. 50. Письма: май–июнь 1918 г. С. 106.
[245] Правда. 1918. 31 августа No 185.

сам Деникин признавал свое бессилие в сдерживании офицеров от еврейских погромов, массового террора против населения. Неспособность генералов подчинить себе армию говорила о невозможности руководства обществом в целом, которое так и осталось вне пределов их власти. Те, кто приветствовал и поддерживал белое движение изначально, отшатнулись от него из-за погромов, беззаконий, коррупции и произвола командующих.

Итак, террор был «красным» и «белым», стихийным и организованным, массовым и локальным. В рамках предмета данной статьи нас интересует, каким образом на динамику и масштаб террора влиял фактор *правового обеспечения политики государственных и псевдогосударственных структур по отношению к террору*.

«Верховный Правитель России» А.В. Колчак фактически установил на подконтрольной ему территории законы Российской империи, те, которые, по его мнению, были достаточно справедливыми. И хотя колчаковскому режиму приписывают десятки тысяч репрессированных, сам адмирал не приложил руку к юридическому оправданию репрессий. Они носили скорее стихийный характер при молчаливом попустительстве диктатора, понимавшего, что явное противодействие или даже неодобрительное отношение к подобного рода явлениям немедленно пошатнут его власть, провозглашенную под лозунгом искоренения большевизма.

Главнокомандующий Вооруженными Силами Юга России А.И. Деникин, хотя и возлагал ответственность за развертывание белого террора на контрразведку, вместе с тем, принимал непосредственное участие в становлении репрессивного законодательства. Он распорядился предавать виновных в установлении советской власти «военно-полевым судам войсковой части Добровольческой армии» и лично участвовал в подготовке «Закона в отношении участников установления в Российском государстве советской власти, а равно сознательно содействовавших её распространению и упрочению», согласно которому лица, явно причастные к установлению советской власти, подлежали смертной казни. Его распоряжением была создана Особая следственная комиссия по расследованию злодеяний большевиков.[246] Следует отметить, что эти факты не свидетельствуют явно о «репрессивных наклонностях» Главнокомандующего. Необходимо учесть, что на Юге, особенно в среде казачества, террор приобрел характер ментальности. Срабатывала та же стихия, безоговорочно доминировавшая над попытками создания более или менее сбалансированного чрезвычайного военного законодательства.

Этого нельзя сказать об органах государственной власти РСФСР. Само понятие «красный террор» было узаконено одноименным постановлением СНК от 5 сентября 1918 г., а революционные трибуналы были официально созданы еще ранее Декретом СНК от 22 ноября 1917 г. Но законодательное закрепление «прямой необходимости террора» не предполагало жестких рамок правового регулирования, а, напротив, поощряло произвол рьяных исполнителей. Так, «Обращение ко всему населению о борьбе с контрреволюционным восстанием Каледина и Дутова» от 25 ноября 1917 г. обязывало местные революционные гарнизоны «действовать со всей решительностью против врагов народа, не дожидаясь никаких указаний сверху». Поощрял произвол и Декрет от 21 февраля 1918 г. «Социалистическое Отечество в опасности!»: «Неприятельские агенты, спекулянты, громилы, хулиганы, контрреволюционные агитаторы, германские шпионы расстреливаются на месте преступления»[247] (то есть – по усмотрению вершителей нового революционного порядка). Так что стихия господствовала и здесь, правда, под прикрытием революционного закона.

Все это дает возможность говорить о правовом вакууме (не абсолютном, но в известной степени имевшем место) как о факторе массового террора в годы Гражданской войны в России. Этот вакуум проявлялся в двух ипостасях. Первая характерна для белого движения и может быть определена как превосходство стихии (или «смуты») над попытками формального упорядочения репрессивных процедур. Вторая присуща политике вновь созданного Советского государства, правотворчество которого, продекларировав террор в отношении «вра-

[246] Литвин А.Л. Репрессии по-генеральски. Адмирал А.В. Колчак и генерал А.И. Деникин // Красный и белый террор в России. 1918–1922 гг. Москва: Яуза, 1996.
[247] Декреты Советской власти. Т. 1. М.: Политиздат, 1957.

гов народа», фактически узаконило произвол на местах и тем самым консолидировало государственную волю с бесконтрольной стихией масс.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 10.01.2003 № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2003 г. № 2.
2. Декреты Советской власти. Т. 1. М.: Политиздат, 1957.
3. Деникин А.И. Очерки русской смуты: вооруженные силы юга России. Заключительный период борьбы. Январь 1919 март 1920. Минск, 2002.
4. Документы и материалы по истории Советско-чехословацких отношений. М., 1973. Т. 1.
5. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд 5-е. Т. 39. М.: Политиздат, 1970.
6. Ленин Полное собрание сочинений. Т. 50. Письма: май–июнь 1918 г.
7. Литвин А.Л. Репрессии по-генеральски. Адмирал А.В. Колчак и генерал А.И. Деникин // Красный и белый террор в России. 1918–1922 гг. Москва: Яуза, 1996.
8. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка (совместно с Н.Ю. Шведовой). М., 1992.
9. Постановление командующего вооруженными силами Северной добровольческой армии Ярославского района от 13 июля 1918 г. // Красная книга ВЧК. В 2-х тт. Т. 1. 2 е изд. М.: Политиздат; 1989 (по изданию 1920–1922гг.).
10. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Заключена в г. Шанхае 15.06.2001) // Московский журнал международного права. 2003. № 1.

Федоров Олег Александрович
Орловский государственный институт искусств и культуры
Кандидат исторических наук, профессор
кафедры истории и музейного дела
Тел.: (4862) 41-68-40
E-mail: ogiikmuseeved@yandex.ru

O.A. FEDOROV

THE LEGAL VACUUM AS A FACTOR OF MASS TERROR IN THE YEARS OF THE CIVIL WAR IN RUSSIA

The article discusses the phenomenon of mass terror in the Civil war in Russia; as a factor in the phenomenon of justified absence of an effective human-legal base as a deterrent mass terror and the justification of the policy of state terrorism.

Keywords: *terror, terrorism, political terrorism, mass terror, the right-hand vacuum.*

BIBLIOGRAPHY

1. Federalnyy zakon ot 10.01.2003 № 3-FZ «O ratifikatsii Shankhayskoy konventsii o borbe s terro-rizmom, separatizmom i ekstremizmom» (s posled. izm.) // SZ RF. 2003 g. № 2.
2. Dekrety Sovetskoy vlasti. T. 1. M.: Politizdat, 1957.
3. Denikin A.I. Ocherki russkoy smuty: vooruzhennyye sily yuga Rossii. Zaklyuchitelnyy period borby. Yanvar 1919 mart 1920. Minsk, 2002.
4. Dokumenty i materialy po istorii Sovetsko-chekhoslovatskikh otnosheniy. M., 1973. T. 1.
5. Lenin V.I. Polnoye sobraniye sochineniy. Izd 5-e. T. 39. M.: Politizdat, 1970.
6. Lenin Polnoye sobraniye sochineniy. T. 50. Pisma: may–iyun 1918 g.
7. Litvin A.L. Repressii po-generalski. Admiral A.V. Kolchak i general A.I. Denikin // Krasnyy i be-lyy terror v Rossii. 1918–1922 gg. Moskva: Yauza, 1996.
8. Ozhegov S.I. Tolkovyy slovar russkogo yazyka (sovmestno s N.Yu. Shvedovoy). M., 1992.
9. Postanovleniye komanduyushchego vooruzhennymi silami Severnoy dobrovolcheskoy armii Yaroslavskogo rayona ot 13 iyulya 1918 g. // Krasnaya kniga VChK. V 2-kh tt. T. 1. 2 ye izd. M.: Politizdat; 1989 (po izdaniyu 1920–1922gg.).
10. Shankhayskaya konventsiya o borbe s terrorizmom, separatizmom i ekstremizmom (Zaklyuchena v g. Shankhaye 15.06.2001) // Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. 2003. № 1.

Fedorov Oleg Aleksandrovich
Orel state Institute of arts and culture
Candidate of historical Sciences, Professor
Department of history and museums
Tel: (4862) 41-68-40
E-mail: ogiikmuseeved@yandex.ru

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 343.969.5

Н.Н. ОЛЕЙНИК

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ УСТАНОВЛЕНИЯ ВОЗРАСТА УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ПЕРИОДА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

В статье рассматривается процесс развития уголовного законодательства императорской России в контексте генезиса и трансформации института уголовной ответственности несовершеннолетних, осуществляется историко-правовой анализ подходов законодателя к определению возраста наступления уголовной ответственности.

Ключевые слова: *история уголовного законодательства, уголовная ответственность несовершеннолетних, возраст наступления уголовной ответственности.*

В плане исследуемого вопроса выбранный нами период характеризуется следующими временными границами: 22 октября 1921 г. - дата присвоения Петру I титула «Отца Отечества, Императора Всероссийского»,[248] следовательно, приобретение государством Российским статуса империи; 1 сентября 1917 г. - прекращение императорской власти, день провозглашения России республикой.

До вступления в силу Артикула Воинского 1715 г., согласно данным Г.Б. Слиозберга, первая норма об уголовной ответственности несовершеннолетних в России, появилась в 1669 г. в Градских законах в качестве дополнения Соборного Уложения 1649г. Она гласила: «... аще отрок седьми лет убиет, то неповинен есть смерти».[249] Таким образом, несовершеннолетний семилетнего возраста освобождался от наказания за убийство. Соборным Уложением 1649г. устанавливался «плавающий» возраст совершеннолетия - от 15 до 20 лет: в 15 лет заканчивалось «малолетство», а при наступлении 20 лет несовершеннолетие прекращалось вообще.[250] Н.Н. Дебольский делает вывод, что в Соборном Уложении 1649 г. совершеннолетие определялось путем индивидуального исследования зрелости отдельного лица».[251]

Впервые в истории российского уголовного законодательства несовершеннолетние как специальный субъект уголовной ответственности и наказания упоминаются в Артикуле Воинском от 26 апреля 1715 г. Артикул 195, находившийся в главе XXI «О зажигании, грабительстве и воровстве», определял: «Наказание воровства обыкновенно умаляется, или весьма отставляется, ежели... вор будет младенец, который, дабы заранее от сего отучить, могут от родителей своих лозами наказаны быть».[252] Примечательно, что возраст, с которого начиналась уголовная ответственность, конкретизирован не был.

Н.С. Таганцев в труде «Курс уголовного права» пишет, что в таком неопределенном положении оставался вопрос о малолетних долгое время.[253]

Сенатский закон от 23 августа 1742 г. «О признании малолетними людей обоего пола

---

[248] Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.
[249] Слиозберг Г.Б. Возраст в уголовном праве // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. М.: Сов.энцикл., 1991.
[250] Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону: Феникс, 1995.
[251] Дебольский Н. Н. Гражданская дееспособность по русскому праву до конца XVII в. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1903.
[252] Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.
[253] Таганцев Н. С. Русское уголовное право. в 2-х т. Т. 1: лекции. С.-Пб.: Гос. Тип., 1902.

от рождения до семнадцати лет; об освобождении таковых в случаях тяжких преступлений от пытки и смертной казни и о наказании их вместо того батогами и плетьми, с определением в монастырь для исправления» указывал, что Сенат вместе с президентами коллегий рассматривал дело 14-летней крестьянской дочери Прасковьи Федоровой, обвиняемой в убийстве двух малолетних крестьянских дочерей.[254] При этом Сенат, что малолетство как для мужского, так и для женского пола нужно считать до 17 лет и что таковых нельзя подвергать тем же наказаниям, как и взрослых (Полное собрание законов, №8601). Это мнение Сената было передано на заключение Синода, который рассматривая вопрос вместе с Сенатом в 1744 г., пришел к выводу, что и меньше 17 лет человек довольный смысл иметь может, а потому и принял вместо семнадцати двенадцать лет.[255]

Впервые точный возраст, с которого наступала уголовная ответственность детей, был установлен при Екатерине II. Согласно Указу от 26 июня 1765 г. «О производстве дел уголовных, учиненных несовершеннолетними и различии наказаний по степени возраста преступников» уголовной ответственности подлежали лица с 10-ти лет, причем независимо от сословия (Полное собрание законов, №12424).

Не достигшие 10 лет лица, уголовной ответственности не подлежали вообще, различали также малолетних от 10 до 15 и от 15 до 17 лет. Такой вывод можно сделать, исходя из анализа наказаний для данных категорий лиц (для них было предусмотрено смягчение наказаний). Следовательно, на основании Указа от 26 июня 1765 г. полная уголовная ответственность наступала с 17 лет. Необходимо обратить внимание на то, что в данное время гражданскую дееспособность государство установило с 21 года, а полная уголовная ответственность налагалась в полном объеме после 17-тилетнего рубежа. Данное обстоятельство отражает негативную сторону Указа от 26 июня 1765 г. Однако, приняв во внимание и представив картину нравов XVIII века, следует признать, что уголовная ответственность по рассматриваемому акту была значительно снижена. Следовательно, этот Указ для своего времени стал вершиной проявления гуманности по отношению к несовершеннолетним преступникам со стороны государственной власти.

После всех достижений XVIII века проект Уложения Российской империи 1813 г. возвращает уголовное законодательство в сфере установления возраста полной уголовной ответственности к середине семнадцатого столетия. Проект Уголовного Уложения 1813 г. устанавливал предельный возраст 7 лет, а о дальнейших периодах не упоминал вовсе. Однако за пределы законопроекта данный документ так и не вышел и остался не утвержденным. Память о нем хранит лишь история института ограничения уголовноправовой ответственности. Таким образом, не примененный в судебной практике, проект Уложения Российской империи 1813 г. не оказал существенного влияния на рассматриваемую сферу.

Свод законов Российской империи 1832г. повторил в плане исследуемого вопроса Указ от 26 июня 1764 г. Затем постановления Свода законов 1832 г. были изменены Законом от 28 июня ЦЗЗ г. «О суждении малолетних преступников» (Полное собрание законов, №6288) и уже в заключительном виде вошли во второе издание Свода 1842 г. Виновных лиц в возрасте до 10 лет отдавали на исправление родителям, родственникам или опекунам без проведения судебного следствия и без наказания.[256]

Нормативная база, регулирующая вопросы уголовной ответственности несовершеннолетних с течением времени пополнялась новыми актами. Указ от 28 июня 1833 г. «О суждении малолетних преступников», разработанный более детально по сравнению с предыдущими Указами, полностью освобождал от уголовной ответственности за совершенные преступления детей до 10 лет. Данный Указ от 28 июня 1833 г. выделял следующую катего-

[254] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (1649-1825).: в 45 т. Т. 11 (1740-1743): Законы (7997-8848). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830.

[255] Таганцев Н. С. Русское уголовное право. в 2-х т. Т. 1: лекции. С.-Пб.: Гос. Тип., 1902.

[256] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881). в 55 т. Т. 8 (1833): Часть 1: Законы (5877-6684). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1834.

рию малолетних - от 10 до 14 лет. Таким образом, данный нормативный акт сузил возрастные рамки уголовной ответственности по сравнению с Указом 1765 г. Это сужение подтверждается тем, что Указ Екатерины II 1765 г. ставил более широкие возрастные рамки (от 10 до 17 лет).

Последующее развитие институт уголовной ответственности несовершеннолетних получил в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. (Полное собрание законов, №19283).[257]

Статья 100 Уложения, помещенная в гл. III «О продлении наказаний по преступлениям» (отделение I «О определении наказаний вообще и обстоятельствах, при коих содеянное не вменяется в вину»), устанавливала то, что дети, не достигшие семи лет от роду и потому еще не имеющие достаточного о своих деяниях понятия, не подлежат наказаниям за преступления и проступки: они отдаются родителям, опекунам или родственникам для вразумления и наставления их впоследствии.[258] На основании Уложения о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. возраст несовершеннолетнего делился на 4 категории: до 7 лет; от 7 до 10 лет; от 10 до 14 лет; от 14 до совершеннолетия, т.е. до 21 года.

Учреждение судебных установлений от 20 ноября 1864 г. (Полное собрание законов, № 41475),[259] в частности Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. относил к несовершеннолетним лиц, не достигших 21 года. Выделялось 3 категории несовершеннолетних: малолетние 10-14 лет и 14-17 лет, несовершеннолетние от 17 до 21 года.

Закон ог 27 декабря 1865 г. «О согласовании Уложения о наказаниях с Уставом о наказаниях, налагаемых Мировыми Суцьями» (Полное собрание законов, №42839)[260] выделил следующие группы несовершеннолетних: 7-10 лет; 10-14 лет; 14-17 лет (ст. 11 Закона, о внесении изменений в ст. 149 Уложения о наказаниях).[261]

В последнем издании Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (по изданию 1885 г.) устанавливался предельный возраст несовершеннолетних в 7 лет.

По п. 1 ст. 137 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных издания 1885 г. дети от 7 до 10 лет не подвергались определенному в законах наказанию, а отдавались родителям или благонадежным родственникам для домашнего исправления, то на этом основании в действительности предельным сроком первого периода являлось и по Уложению истечение 10 лет.

С изданием Закона от 2 июня 1897 г. «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних, а также законоположений о их наказуемости» ч. 1 ст. 137 прямо говорила: «Дети, коим менее 10 лет от роду, не подвергаются судебному преследованию и определенному в законах наказанию». Статья 140 Закона от 2 июня 1897 г. обращает на себя внимание тем, что также определяет возраст совершеннолетия - 21 год (Полное собрание законов, №14233).[262]

В последнем кодифицированном уголовно-правовом акте Императорской России,

---

[257] Полное собрание законов Российской империи. Соб¬рание 2-е (1825-1881): в 55 т. Т. 20 (1845): Часть 1: Законы (18573-19303). - СПб.: Печатано в типографии II.

[258] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881): в 55 т. Т. 20 (1845): Часть 1: Законы (18573-19303). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1846.

[259] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881).: в 55 т. Т. 39 (1864): Часть 2: Законы (41319-41641). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1867.

[260] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881): в 55 т. Т. 40 (1865): Часть 2: Законы (42510-42860). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1867.

[261] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е 1825-1881): в 55 т. Т. 40 (1865): Часть 2: Законы (42510-42860). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1867.

[262] Полное собрание законов Российской империи. Собрание (1881-1913).: в 33 т. Т. 17 (1897): Законы (13611-14860). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1900.

Высочайше утвержденном Уголовном Уложении от 22 марта 1903 г. (Полное собрание законов, № 22704) в ст. 40 указывает, что «не вменяется в вину преступное деяние, учиненное малолетним, не достигшим 10 лет».[263] Также выделяется категория несовершеннолетних от 10 до 17 лет (ст. 41), т.е. т.н. «отрочество». Последний период молодости по Уголовному уложению, как и по Уложению о наказаниях, составляет юность от 17 до 21 года.

На основании анализа нормативно-правовых актов, издаваемых в рассматриваемый период, мы можем сделать вывод, что проблеме детской преступности государство стало уделять значительное внимание, что, безусловно, говорит о том, что на первый план в решении государственных проблем выходит вопрос о воспитании подрастающего поколения, будущего Российского империи.

Возраст нас наступления уголовной ответственности изменялся с течением времени, например, в Артикуле Воинском от 26 апреля 1715 г. возраст, с которого начиналась уголовная ответственность; конкретизирован не был а в Уголовном Уложении от 22 марта 1903 г. очевидно, ясно, что это наступление 21 года.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.
2. Слиозберг Г. Б. Возраст в уголовном праве // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. М.: Сов. энцикл., 1991.
3. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону: Феникс, 1995.
4. Дебольский Н. Н. Гражданская дееспособность по русскому праву до конца XVII в. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1903.
5. Таганцев Н. С. Русское уголовное право. в 2-х т. Т. 1: лекции. С.-Пб.: Гос. Тип., 1902.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (1649-1825).: в 45 т. Т. 11 (1740-1743): Законы (7997-8848). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (1649-1825). в 45 т. Т. 17 (1765-1766): Законы (12302- 12811). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881). в 55 т. Т. 8 (1833): Часть 1: Законы (5877-6684). - СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1834.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881): в 55 т. Т. 20 (1845): Часть 1: Законы (18573-19303). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1846.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (1825-1881).: в 55 т. Т. 39 (1864): Часть 2: Законы (41319-41641). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1867.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е 1825-1881): в 55 т. Т. 40 (1865): Часть 2: Законы (42510-42860). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1867.
12. Полное собрание законов Российской империи. Собрание (1881-1913).: в 33 т. Т. 17 (1897): Законы (13611-14860). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1900.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание (1881-1913).: в 33 т. Т. 23 (1903): Часть 1: Законы (22360-23838). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1905.

Олейник Николай Николаевич
Белгородский государственный национальный
исследовательский университет
Доктор исторических наук, профессор

[263] Полное собрание законов Российской империи. Собрание (1881-1913).: в 33 т. Т. 23 (1903): Часть 1: Законы (22360-23838). СПб.: Печатано в типографии II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1905.

кафедры конституционного и муниципального права
Тел.:8 (4862) 41-98-07
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

N.N. OLEYNIK

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS ESTABLISHING THE AGE OF CRIMINAL RESPONSIBILITY IN THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN EMPIRE

The article considers the process of development of the criminal legislation of the Imperial Russia in the context of Genesis and transformation of the institution of criminal liability non-adults, is a historic and legal analysis of approaches of the legislator to the definition of the age of criminal responsibility.

Keywords: *history of criminal law, criminal liability is non-adult, age of criminal responsibility.*

BIBLIOGRAPHY

1. Titov Yu. P. Khrestomatiya po istorii gosudarstva i prava Rossii: uchebnoye posobiye. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2004.
2. Sliozberg G. B. Vozrast v ugolovnom prave // Entsiklopedicheskiy slovar Brokgauza i Yefrona. M.: Sov. entsikl., 1991.
3. Vladimirskiy-Budanov M. F. Obzor istorii russkogo prava. Rostov-na-Donu: Feniks, 1995.
4. Debolskiy H. N. Grazhdanskaya deyesposobnost po russkomu pravu do kontsa XVII v. SPb.: Tipografiya M. M. Stasyulevicha, 1903.
5. Tagantsev N. S. Russkoye ugolovnoye pravo. v 2-kh t. T. 1: lektsii. C.-Pb.: Gos. Tip., 1902.
6. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobraniye 1-e (1649-1825).: v 45 t. T. 11 (1740-1743): Zakony (7997-8848). SPb.: Pechatano v tipografii II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii, 1830.
7. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobraniye 1-e (1649-1825). v 45 t. T. 17 (1765-1766): Zakony (12302- 12811). SPb.: Pechatano v tipografii II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii, 1830.
8. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy impe¬rii. Sobraniye 2-e (1825-1881). v 55 t. T. 8 (1833): Chast 1: Zakony (5877-6684). - SPb.: Pechatano v tipografii II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Veliche-stva kantselyarii, 1834.
9. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sob¬raniye 2-e (1825-1881): v 55 t. T. 20 (1845): Chast 1: Zakony (18573-19303). SPb.: Pechatano v tipografii II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Veliche-stva kantselyarii, 1846.
10. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. So¬braniye 2-e (1825-1881).: v 55 t. T. 39 (1864): Chast 2: Zakony (41319-41641). SPb.: Pechatano v tipografii II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Veliche¬stva kantselyarii, 1867.
11. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobraniye 2-e 1825-1881): v 55 t. T. 40 (1865): Chast 2: Zakony (42510-42860). SPb.: Pechatano v tipografii II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Veliche-stva kantselyarii, 1867.
12. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobraniye (1881-1913).: v 33 t. T. 17 (1897): Zakony (13611-14860). SPb.: Pechatano v tipografii II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii, 1900.
13. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobraniye (1881-1913).: v 33 t. T. 23 (1903): Chast 1: Zakony (22360-23838). SPb.: Pechatano v tipografii II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii, 1905.

Oleynik Nikolay Nikolayevich
Belgorod state national
research University
Doctor of historical Sciences, Professor
the Department of constitutional and municipal law
Tel: (4862) 41-98-07
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

УДК 343.222.2

М.А. КОНОВАЛОВА

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОШИБКА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

Статья посвящена исследованию проблемы уголовно-правовой ошибки в дореволюционном праве России. Указываются различные подходы правоведов к понятию и классификации ошибок в уголовном праве. Обращается внимание на весомый вклад ученых-юристов исследуемого периода в развитие представлений о понятии ошибки и ее влиянии на назначение наказания.

Ключевые слова: *дореволюционное уголовное право, фактическая ошибка, юридическая ошибка.*

Уголовно-правовая ошибка в понимании современных юристов - заблуждение относительно фактических обстоятельств, определяющих характер и степень общественной опасности совершенного деяния, относительно юридической характеристики деяния.[264] Ошибка человека имеет большое значение при вменении ему в вину совершенного деяния.

Проблема уголовно-правовых ошибок была в центре внимания отечественной юриспруденции на протяжении всего периода становления и развития уголовного права России. Заметный вклад в развитие представлений о понятии ошибки и ее влиянии на назначение наказания внесли дореволюционные правоведы. В своих работах Н.С. Таганцев «Русское уголовное право. Лекции» (1888 г.), А.Н. Верещагин «Ошибка в предмете преступления» (1889 г.), С.П. Мокринский «Наказание, его цели и предположения» (1905 г.), П.П. Пусторослев «Русское уголовное право» (1907 г.), И.З. Геллер «Ошибка человека и ее значение, при вменении деяния этого лица ему в вину» (1910 г.), Н.Д. Сергеевский «Русское уголовное право» (1910 г.), Б.Д. Фридман «Преступление и наказание по Уложению о Наказаниях» (1912 г.) а также другие авторы, проанализировали отдельные аспекты учения об ошибке в уголовном праве.

В законодательстве Российской империи долгое время не были закреплены нормы об ошибке. Впервые такие нормы появились в 1845 г. в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных. В ст. 98 Уложения указывались причины, «по коим содеянное не должно быть вменяемо в вину». Выделялись такие обстоятельства как: безумие, сумасшествие, необходимость обороны, а также в ч. 4 Уложения была указана «ошибка случайная или вследствие обмана». Ст. 105 Уложения подробнее раскрывала содержание этого положения: «Кто учинит что-либо противоправное закону единственно по совершенному, от случайной ошибки или вследствие обмана происшедшему, неведению тех обстоятельств, от коих именно деяние его обратилось в противозаконное, тому содеянное им не вменяется в вину».[265]

Дореволюционные правоведы в своих исследованиях во многом опирались на труды немецких ученых-юристов. Одним из первых исследователей, изучающих вопрос об ошибке, стал А.Ф. Кони. В своей статье «Об ошибке в области уголовного права» он обобщил основные идеи, содержавшиеся в работе немецкого юриста Эберлина. В ней содержатся следующие положения: 1) ошибка рассматривается наряду с неведением; 2) основная классификация ошибок - это их деление на юридические и фактические. В свою очередь, указывается, что юридическая ошибка не оказывает влияния на вменение, так как суд не может игнорировать наличие объективной стороны состава преступления, опираясь только на субъективную сторону при установлении ответственности. И, наоборот, при наличии фактической ошибки объективная сторона отходит на задний план, а анализируется намерение виновного, то есть определяющую роль играет субъективная сторона деяния.

---

[264] Рарог А.И. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть. М.: Юрист, 1996.

[265] Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб. Типография второго отделения собственной его Величества канцелярии, 1845.

В уголовном праве России рассматриваемого периода выделялось несколько видов ошибок. Так, Н.С. Таганцев рассматривал ошибки извинительные и неизвинительные, случайные, фактические и юридические. П.П. Пусторослев помимо фактической и юридической ошибок выделял ошибку в лице или предмете.

Н.Д. Сергиевский выделял ошибки устранимые и неустранимые. Наличие устранимой ошибки в сознании лица при совершении преступления влечет вменение в вину только по неосторожности. Неустранимая же ошибка дает основание для невменения совершенного деяния.[266]

А.Ф. Кистяковский отделял понятие «неведение» от понятия «ошибка». Однако считал, что эти явления тождественны по своим психологическим свойствам. Наведение – это незнание известного факта, а ошибка – неверное представление об известном обстоятельстве. Таким образом, ошибка или заблуждение есть особый вид неведения. Ученый различает два вида ошибок: неведение закона и ошибка его касающаяся (юридическая ошибка) и неведение факта и ошибка относительно его (фактическая ошибка).[267]

В. Спасович в своих работах выделял понятие «неведение» и «заблуждение». Под неведением он понимал отсутствие всякого знания, заблуждение – это знание ложное, «превратное».[268] Однако правовед считал, что эти понятия тождественны. «Заблуждение как представление себе преступником мнимых последствий деяния, есть вместе с тем и незнание настоящих последствий. А неведение есть вместе с тем и заблуждение относительно качеств деяния, которое деятель считает безвредным, между тем как оно вредно и опасно». Не всякое неведение или заблуждение «извиняет» действовавшее лицо. Спасович, как и большинство ученых рассматриваемого периода, выделял неведение или заблуждение относительно «материальных последствий деяния (фактическая ошибка) и неведение или заблуждение относительно противозаконности поступка (юридическая ошибка).

И.З. Геллер, обобщая представления об ошибке, выделял две основные группы: юридическую ошибку и фактическую ошибку. Под юридической ошибкой он понимал ошибку постановлений действующего права. Фактическая ошибка – это ошибка относительно фактических обстоятельств и конкретных юридических и иных отношений. К фактической ошибке И.З. Геллер относил ошибку в причинной связи и ошибку в преступном результате. Юридическая ошибка – это ошибка относительно постановлений уголовного и неуголовного закона, незнание запрещенности деяния.[269] Особое место занимала ошибка в случаях «негодного покушения (покушения с негодными средствами и покушение над негодным объектом)». По внешнему характеру такой вид ошибок сходен с фактической ошибкой, а по внутреннему – отличается от всех видов ошибок.

Причиной фактической ошибки в преступлении дореволюционные учёные-юристы видели в незнании лицом, совершившем преступление, фактических условий действительности, недостаток представлений о фактических обстоятельствах дела. Причина неведения или заблуждения может лежать в самом преступнике, в условиях его психической деятельности, может быть последствием проявления черт его характера, степени развития, состояния возбужденности.

При рассмотрении вопроса о фактической ошибке Эберлин устанавливает различие между ошибкой неизбежной, неотвратимой (невиновной) и ошибкой отвратимой (виновной). Отвратимая ошибка – это ошибка, возникшая вследствие неосторожности, недостаточного внимания. Неизбежная ошибка не влияет на волю и умысел деяния. Профессор считал, что ошибка в факте остается без влияния на субъективную сторону деяния. Во всех случаях

[266] Сергиевский Н.Д. Русское уголовное право. Часть общая 1896.
[267] Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства: Часть общая / А.Ф. Кистяковский. Киев: Ф.А. Иогансон, 1891.
[268] Учебник уголовного права. Т. 1 / Спасович В. СПб.: Тип. И. Огризко, 1863.
[269] Геллер И.З. Ошибка человека и ее значение, при вменении деяния этого лица ему в вину. Юрьев, типография К. Маттисена, 1910.

ошибки в факте внешнее деяние должно быть вменяемо деятелю таким, каким оно было предположено.

При анализе фактической ошибки А.Ф. Кистяковский утверждал, что «фактическое неведение и заблуждение исключают уголовную ответственность только тогда, когда они сами по себе невинны и неизбежны. Существуют ошибки относительно объекта, орудий, с помощью которых совершается правонарушение, или обстоятельств, имеющих значение для установления уголовной ответственности». Все примеры, которые приводит А.Ф. Кистяковский являются казусами, то есть они не могут вменяться в вину (перепутал вещи и взял чужую вместо своей). Ошибка должна быть выражена в неведении тех обстоятельств, в силу наличия которых деяние субъекта стало противозаконным. А.Ф. Кистяковский объяснял, что «неведение и ошибка фактическая могут исключать вину, если они сами по себе виновны или неизбежны, а не результат неусмотрительности». Именно в этот период формулируется правило определения вины: уголовная ответственность зависит от направленности умысла. Современная доктрина уголовного права распространяет действие названного правила на все частные виды фактической ошибки.[270]

Н.С. Таганцев определял фактическую ошибку достаточно широко, относя к ней все виды ошибок, за исключением незнания преступности деяния, а также ошибки в постановлении уголовного закона. По Таганцеву, заблуждение возникает из-за неправильного представления лица об окружающей обстановке. Причиной ошибки может быть не только лицо, совершившее противоправное деяние, его психическое состояние, но и иные лица, действовавшие неосознанно, осознанно или даже умышленно.[271]

Он исходил из того, что при незнании лицом фактических условий своей деятельности, при недостатке представлений, соответствующих действительности речь идет о неведении в тесном смысле. Заблуждение же возникает от неправильного представления виновного об окружающей обстановке. Причиной ошибки может быть не только сам человек, его психическое состояние, но и иные лица, действовавшие неосознанно, осознанно или даже умышленно (речь идет об обмане). При обмане лицо, получая неверную информацию, предпринимает действия, которые расцениваются уголовным законом как преступление в силу того, что ими причиняется вред тем или иным охраняемым интересам (задерживает указанное ему, как преступника, лицо, которое таковым не является).

Фактическая ошибка, в зависимости от признака состава преступления, по отношению к которому она имела место, подразделялась учёным на ошибку, относящуюся: к деянию и его последствиям; к предположениям об основаниях деятельности, её мотивах.

К первой категории Н.С. Таганцев относил ошибку относительно объекта посягательства (его физических свойств, общественного и государственного положения и т.д.). В качестве примера приводились следующие ситуации: обвиняемый в убийстве ссылался на то, что он предполагал, что стреляет в зайца, лежащего под кустом, а не в человека; растление малолетней с ее согласия было совершено при предположении, что той давно уже исполнилось 14 лет.

Сюда же относилась ошибка в обстановке преступного деяния: место (кража из часовни); время совершения преступления (не зажег уличные фонари так как не знал время); средства и способы совершения преступления (отравил человека, не зная при этом, что употребляемое вещество ядовито). А также ошибка в причинной связи явлений, к тем изменениям, которые совершенный поступок может вызвать в окружающей действительности (лицо не знало, что от трения предмета произойдет воспламенение и произойдет взрыв).

При этом Н.С. Таганцевым делался важный вывод о том, что «к каким бы элементам состава преступления не относилось неведение и заблуждение, значение этих ошибочно

[270] Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства: Часть общая / А.Ф. Кистяковский. Киев: Ф.А. Иогансон, 1891.
[271] Таганцев Н.С. Лекции. Б.м., 1902.

представляемых обстоятельств по отношению к существу преступления, вменяемого в вину, может быть трояким»:

1) ошибка может относиться к обстоятельствам, обуславливающим преступность деяния. В таком случае «учиненное утрачивает характер», т.к. нельзя желать или допускать наступления тех фактов, которых лицо не могло предвидеть.

2) ошибка может относиться к обстоятельствам, выделяющим данное понятие в особый вид, то есть влекущего усиление или ослабление ответственности. Такая ошибка не устраняет умысла содеянного, но устраняет возможность усиления ответственности «по поводу обстоятельства, ставшего учинителю неизвестным».

3) ошибка может относиться к обстоятельствам, не имеющим значения ни для состава преступления, ни для его наказуемости. Такая ошибка не имеет значения для квалификации преступления.[272]

Характеристика юридической ошибки вызывала дискуссии среди исследователей. Не все воззрения дореволюционных юристов исходили из принципа «незнание закона не освобождает от ответственности».

Согласно взглядам А.Ф. Кони, ссылка на незнание закона не допускается. Он объясняет свой подход, оценивая различные позиции немецких юристов. Одни, указывает учёный, обращают внимание на достаточность обнародования закона и наличие срока, после истечения, которого власть может требовать их неукоснительного исполнения. Другие же обосновывают свою позицию свойствами самих законов, которые принимаются для блага народа, а поэтому должны соблюдаться всеми. Третьи, исходят из цели самих законов и тех результатов, которые могли бы привести за собой допущение их незнания. А именно, законы должны служить обществу и их игнорирование, в том числе и их незнание, приведет к тому, что преступники смогут оправдываться при совершении общественно опасного деяния.[273]

Профессор П.П. Пусторослев считал, что необходимо сделать исключение из правила о недопустимости отговорок незнанием закона. «Следует признать, что ошибка человека о преступности деяния является извинительной в том случае, когда действующий уголовный закон оказывается новым и возводит в число преступлений такое деяние, которое прежде не считалось преступным, а учинитель не мог познакомиться с постановлением этого закона». Фикция вины – враг правопорядка и народного благосостояния. Указанное исключение из общего правила необходимо ради ограждения невиновных от осуждения и наказания.[274]

Н.С. Таганцев считал, что воля человека юридически безразлична, пока к ней не присоединится сознание запрещенности деяния. Правовед указывал, что необходимо отличать запрещенность деяния от его наказуемости. «Каждый должен подчиняться требованиям права только потому, что такое требование существует, а не потому, что за неисполнение этого требования положена каторга или тюрьма».[275]

К юридической ошибке Н.С. Таганцев относил заблуждение относительно преступности и наказуемости деяния, а также рассматривал возможность ссылки на неведение закона, чтобы определить её влияние на ответственность человека, совершившего преступления. При этом ученый считал, что у обвиняемого сохраняется право ссылаться на незнание противозаконности совершенного им деяния, если по обстоятельствам дела он не только не знал, но и не мог знать о запрещенности совершенного, а поэтому деяние его должно рассматриваться как случайное. Обосновывая свою позицию, Н.С. Таганцев исходил из понимания личности человека, который в школе, семье, на собственном опыте знакомится с нормами права и имеет представление о краже, убийстве, изнасиловании как о преступлении.

Однако им делался вывод о том, что добросовестная ссылка обвиняемого на незнание о запрещенности содеянного исключает ответственность в случаях совершения только

[272] Там же.
[273] Геллер И.З. Ошибка человека и ее значение, при вменении деяния этого лица ему в вину. Юрьев, типография К. Маттисена, 1910.
[274] Пусторослев П.П. Русское уголовное право. Лекции. Юрьев, 1908.
[275] Таганцев Н.С. Лекции. Б.м., 1902.

умышленного преступления, а также, когда субъект не знал и не мог знать о запрещенности деяния.

Относительно юридической ошибки В. Спасович устанавливал правило, согласно которому, та не должна приниматься во внимание. Необходимость соблюдения этого правила объясняется тем, что никто не может отговариваться незнанием закона, так как закон обнародован. С другой же стороны, любой воспитанный человек знает, что совершение опасного деяния несовместимо с представлениями об общественном порядке, которые существуют в цивилизованном обществе. «Уголовный закон формулирует только то, что уже сознано народом как добро и зло». Однако правовед делал исключение из общего правила, когда наличие юридической ошибки может послужить основанием для невменения поступка в вину. Речь шла об «искусственных» или фиктивных преступлениях. По мнению Спасовича, к ним можно было отнести такие, «относительно которых взгляд законодателя значительно расходится с убеждениями народа (например, корчемство, контрабанда, лесные порубки в лесистых губерниях)». Само по себе существование фиктивных преступлений – недостаток закона, который должен быть пересмотрен.[276]

В Уголовном кодексе Российской Федерации не содержится норм, посвященных уголовно-правовым ошибкам. Диаметрально противоположные взгляды на проблему квалификации преступлений, совершенных при фактической или юридической ошибке, влекут зачастую неверную юридическую оценку действий субъекта. Это обстоятельство не может не сказаться на уголовной ответственности в целом. Работы дореволюционных ученых-юристов послужили теоретической базой для дальнейших современных исследований по данной проблеме.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Геллер И. З. Ошибка человека и ее значение, при вменении деяния этого лица ему в вину. Юрьев, типография К. Маттисена, 1910.
2. Пусторослев П.П. Русское уголовное право. Лекции. Юрьев, 1908.
3. Рарог А.И. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть. М.: Изд-во Юрист, 1996.
4. Сергиевский Н.Д. Русское уголовное право. Часть общая. Б.м., 1896.
5. Таганцев Н.С. Лекции. Б.м., 1902.
6. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб. Типография второго отделения собственной его Величества канцелярии. 1845.
7. Учебник уголовного права. Т. 1 / Спасович В. СПб.: Тип. И. Огризко, 1863.
8. Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства: Часть общая / А.Ф. Кистяковский. Киев: Ф.А. Иогансон, 1891.

Коновалова Марина Анатольевна
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»
Аспирант, ассистент кафедры
«Теория и история государства и права»
Тел.: (4862) 41-98-50
E-mail: k_m_a_28@mail.ru

M.A. KONOVALOVA

CRIMINAL LEGAL MISTAKE IN PRE-REVOLUTIONARY LAW OF RUSSIA

The article is devoted to problems of criminal-legal error in pre-revolutionary law of Russia. There are different approaches jurists to the concept and classification errors in criminal law. Draws attention to the significant contribution of scientists-lawyers of the study period in the development of ideas about the concept of error and its impact on sentencing.

Keywords: *pre-revolutionary criminal law, the actual error, error of law.*

[276] Учебник уголовного права. Т. 1 / Спасович В. СПб.: Тип. И. Огризко, 1863.

BIBLIOGRAPHY

1. Geller I. Z. Oshibka cheloveka i yeye znacheniye, pri vmenenii deyaniya etogo litsa yemu v vinu. Yuryev, tipografiya K. Mattisena, 1910.
2. Pustoroslev P.P. Russkoye ugolovnoye pravo. Lektsii. Yuryev, 1908.
3. Rarog A.I. Ugolovnoye pravo Rossiyskoy Federatsii. Obshchaya chast. M.: Izd-vo Yurist, 1996.
4. Sergiyevskiy N.D. Russkoye ugolovnoye pravo. Chast obshchaya. B.m., 1896.
5. Tagantsev N.S. Lektsii. B.m., 1902.
6. Ulozheniye o nakazaniyakh ugolovnykh i ispravitelnykh. SPb. Tipografiya vtorogo otdeleniya sobstvennoy yego Velichestva kantselyarii. 1845.
7. Uchebnik ugolovnogo prava. T. 1 / Spasovich V. SPb.: Tip. I. Ogrizko, 1863.
8. Elementarnyy uchebnik obshchego ugolovnogo prava s podrobnym izlozheniyem nachal russkogo ugolovnogo zakonodatelstva: Chast obshchaya / A.F. Kistyakovskiy. Kiyev: F.A. Ioganson, 1891.

Konovalova Marina Anatolyevna
State University ESPC
Postgraduate student, assistant of the Department
«Theory and history of state and law»
Tel: (4862) 41-98-50
E-mail: k_m_a_28@mail.ru

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.481.41

И.И. ПАВЛОВ

ЗАКУПКИ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В статье анализируются особенности закупок товаров (работ, услуг) в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» вступившим в силу с 1 января 2012 года и регламентирующим закупочную деятельность в корпоративной секторе, который установил основные принципы и требования к информационной открытости закупочной деятельности заказчика.

Ключевые слова: *государственные закупки, корпоративные закупки, закупки для государственных (муниципальных) нужд.*

Общие положения закона

В настоящее время в нашей стране выстроена система участия государственных (муниципальных) учреждений в гражданском обороте, в которой расходование государственных (муниципальных) средств, средств учреждений, органов государственной власти осуществляется на конкурсной основе. Нормативную основу этой системы составляют, прежде всего, положения Федерального закона от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 94-ФЗ), а с 1 января 2014 года - положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон № 44).

Правовую основу закупок осуществляемых госкорпарациями, госкомпаниями, госпредприятиями, хозяйственными обществами с долей участия более чем 50 %, монополистов и субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности, составляет Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон № 223).

Федеральный закон от 18 июня 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» принят в целях обеспечения единства экономического пространства, расширение возможности участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия; развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупок, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

С 1 января 2012 года положения Закона распространяются на

- государственные корпорации;
- государственные компании;
- государственные унитарные предприятия.

С января 2013 года положения Закона распространятся на:

1) организации, осуществляющие виды деятельности, относящиеся к сфере деятельности естественных монополий, и (или) регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, в случае, если общая выручка от указанных видов деятельности составляет не более чем десять процентов общей суммы выручки за 2011 год от всех видов деятельности, осуществляемых такими организациями;

2) дочерние хозяйственные общества, более пятидесяти процентов уставного капитала которых в совокупности принадлежит государственным корпорациям, государственным компаниям, субъектам естественных монополий, организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, государственным унитарным предприятиям, государственным автономным учреждениям, хозяйственным обществам, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации превышает пятьдесят процентов;

3) дочерние хозяйственные общества указанных выше дочерних хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля этих дочерних хозяйственных обществ в совокупности превышает пятьдесят процентов.

Таким образом, в случае, если муниципальное унитарное предприятие является субъектом естественных монополий и (или) осуществляет регулируемые виды деятельности, а общая выручка от указанных видов деятельности составляет не более чем десять процентов общей суммы выручки за 2011 год от всех видов деятельности, осуществляемых такими предприятием, положения Закона о закупках распространяются на такое предприятие с 1 января 2013 года.

В случае, если муниципальное унитарное предприятие осуществляет регулируемые виды деятельности, а общая выручка от указанных видов деятельности составляет более десяти процентов общей суммы выручки за 2011 год от всех видов деятельности, осуществляемых таким предприятием, положения Закона о закупках распространяются на такое предприятие с 1 января 2012 года.

В отношении муниципальных унитарных предприятий, не являющихся субъектами естественных монополий и не осуществляющих регулируемые виды деятельности, Закон о закупках вступает в силу с 1 января 2014 года, если более ранний срок не предусмотрен представительным органом муниципального образования.

С января 2014 года, если иной срок не предусмотрен представительным органом муниципального образования, положения Закона распространятся на:

1) муниципальные унитарные предприятия;

2) автономные учреждения, созданные муниципальными образованиями;

3) хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов;

4) дочерние хозяйственные общества, более пятидесяти процентов уставного капитала которых в совокупности принадлежит муниципальным унитарным предприятиям, хозяйственным обществам, в уставном капитале которых доля участия муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов;

5) дочерние хозяйственные общества указанных выше дочерних хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия указанных дочерних хозяйственных обществ в совокупности превышает пятьдесят процентов.

До вступления в силу Закона № 223-ФЗ данные юридические лица могли закупать товары, работы, услуги любыми возможными способами. Небольшие организации чаще всего проводили свои закупки путем обращения напрямую к контрагенту без проведения конкурентных процедур, а более крупные организации, в основном государственные корпорации и государственные компании, разрабатывали свои регламенты закупок.

У автономных учреждений, которые были созданы путем изменения типа бюджетных учреждений, за последние годы накопился весьма разнообразный опыт в части закупок. Сначала, в статусе бюджетных учреждений, они применяли Федеральный закон № 94-ФЗ. Нередко закупки осуществлялись через специальный орган, осуществлявший размещение заказа, либо через учредителя. При такой модели в задачу бюджетных учреждений входила подготовка документов о собственных потребностях в товарах, работах, услугах, а непосредственно закупочные процедуры осуществлялись иными органами государственной власти (местного самоуправления). С момента изменения типа на автономные учреждения

процедуры закупок были выведены за пределы регулирования федеральным законодательством. Все закупки стали осуществляться так, как решит руководитель учреждения, зачастую у единственного поставщика, самостоятельно выбранного руководителем.

Теперь все вышеперечисленные юридические лица обязаны проводить закупки любых товаров с учетом положений Закона № 223 *независимо от того, закупаются такие товары для собственного потребления или для их дальнейшей перепродажи населению*.

Закон №223-ФЗ не определяет порядок закупки товаров, работ, услуг,[277] а устанавливает обязанность заказчиков разработать и утвердить положение о закупках - документ, регламентирующий закупочную деятельность заказчика и содержащий требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (способы закупки) и условия их применения, а также порядок заключения и исполнения договоров.

Закон не регламентирует вопрос, должны ли дочерние или зависимые хозяйствующие общества присоединиться к регламентирующим правилам закупок, содержащимся в Положении о закупках головной компании. Данный вопрос должен решаться в соответствии с корпоративной политикой собственников и менеджмента.

Разработка и утверждение Положения о закупке товаров, работ, услуг должны осуществляться заказчиком самостоятельно с учетом требований, установленных Законом. Требование о согласовании положения о закупках товаров, работ, услуг с каким-либо федеральным органом исполнительной власти или представление замечаний и предложений к положению будет являться вмешательством в хозяйственную деятельность юридического лица.

В корпоративном секторе существует различная практика детализации в Положении аспектов закупочной деятельности (регламентация закупочных процедур, общая методология оценки заявок, возможность и процедуры досудебного обжалования и урегулирование спорных вопросов, правовые последствия досудебного урегулирования и т.д.). Каждая компания в зависимости от масштабов деятельности, структуры собственности эффективности корпоративного управления сегодня ищет баланс необходимого и достаточного содержания и детализации закупочной деятельности в правовом акте заказчика, которым является Положение.[278]

Например, работа по оптимизации закупочной деятельности в Госкорпорации «Росатом» началась в 2009 году. Поводом для этого стали упреки в непрозрачности закупок, совершаемых как самим Росатомом, так и его дочерними предприятиями. Кроме того, в связи с принятием масштабной программы развития ядерной энергетики, на повестку дня были поставлены задачи повышения эффективности системы закупок атомной отрасли для минимизации расходов предприятий на приобретение материалов, оборудования, работ и услуг при соблюдении жестких требований по качеству и срокам изготовления, а также требований по безопасности. Для этого требовалось расширить круг поставщиков и сформировать атмосферу добросовестной конкуренции.[279]

Продолжая работу по увеличению информационной открытости и прозрачности закупочной деятельности, Госкорпорация «Росатом» в 2011 году начала онлайн-трансляцию заседаний комиссий по вскрытию конвертов предложений участников при проведении крупных закупочных процедур, пороговое значение начальной (максимальной) цены договора в которых превышает 100 миллионов рублей. За ходом заседаний можно наблюдать через сайт дочернего общества Госкорпорации «Росатом» - ОАО «Атомкомплект».

---

[277] В отличии от Федерального закона от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

[278] Аллилуева О.Г. Заметки на полях Федерального закона №223-ФЗ « О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Госзаказ: управление размещение, обеспечение. 2011. № 25.

[279] Зимонас Р.С. Закупки Росатома: курсом на прозрачность. Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2012. № 27. С. 55-57.

Была проделана и другая работа: создана постоянно действующая система обучения; создана автоматизированная система управления документами при проведении закупки от планирования до отчета по процедуре; была создана система контроля в области закупок с Центральным арбитражным комитетом для досудебного разрешения споров по закупкам между заказчиками и поставщиками; был создан внешний экспертный орган для контроля за закупочной деятельностью и противодействию коррупции; введен новый формат – круглые столы с участием Генерального директора С. Кириенко.

К главным результатам можно отнести достигнутую экономию: в 2010 году она составила 19,7 млрд. рублей, а 2011 году-уже более 31,5 млрд. рублей. Имеются и репутационные результаты. Агентство политических и экономических коммуникаций (АПЭК) представило рейтинг информационной открытости российских компаний ТЭК в декабре 2011 года. Первое место в нем заняла Госкорпорация «Росатом».

По результатам проверки Контрольного управления Президента Российской Федерации, проведенной с апреля по август 2011 года, система закупок Госкорпорации «Росатом» была признана сформированной. Регулярные проверки Счетной палаты РФ также не выявили нарушений.[280]

9 июля 2009 года утвержден базовый документ - Единый отраслевой стандарт закупок (ЕОСЗ). Он стал единым регламентирующим документом для всей отрасли. Стандарт четко описывал процедуры закупок за счет собственных и внебюджетных средств. ЕОСЗ устанавливал общие принципы, допустимые способы закупок, основания их выбора.

Постепенно документ был принят в качестве основы организации закупочной деятельности в большинстве дочерних обществ Росатома, он действует в 306 подведомственных предприятиях и обществах.

Как уже было сказано - одно из основных требований Закона № 223 это то, что Компании, подпадающие под действие указанного закона, должна разместить на официальном сайте www.zakupki.gov.ru в Интернете Положение о закупках и самостоятельно определить порядок закупочной деятельности, а также выбрать электронную торговую площадку (ЭТП), на которой будут проводиться торги в электронной форме.

Благодаря возможности выбора ЭТП, перед компаниями открываются перспективы использования самого широкого спектра необходимых торговых процедур: запрос цен и предложений, конкурсы, квалификационный отбор, возможность подачи участниками альтернативных предложений, заключение рамочных соглашений и прочие процедуры, успешно реализованные на коммерческих ЭТП.

Эффективность применения других видов процедур вместо аукциона подтверждена статистическими данными. Например, за последние три года доля аукциона в общем объеме проведенных торговых процедур снизилась с 2,6 % до 0,3 %. В то же время как доля самой востребованной торговой процедуры - запрос предложений увеличилась с 68,3% до 84,8 %.[281]

Руководители предприятий, нацеленные на минимизацию издержек, информационную открыть, целевое расходование бюджетных средств, будут искать возможность проведения закупок в электронном виде, причем используя не аукционы, а наиболее эффективные виды торгов. Федеральный закон способствует оптимизации закупочной деятельности компаний.

План закупок

Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2012 № 932 утверждены Правила формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана.

Заказчикам предлагается, в частности, формировать планы закупок с учетом таких сведений, как курс валют, биржевые индексы, и на основании производственных, ремонтных, инвестиционных и иных программ. План закупки должен иметь помесячную или по-

[280] Там же.

[281] ОАО «центр развития экономики» . 223- новый эта для оптимизации закупок госкомпаний // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2011. № 25. С. 76.

квартальную разбивку. Корректировка плана может осуществляться, в том числе, в случаях изменения потребности в товарах, работах и услугах, изменения более чем на десять процентов стоимости планируемых к приобретению товаров (работ, услуг), в иных случаях, установленных положением о закупке и документами заказчика.

Установлен также перечень сведений, которые должны содержать планы закупок, причем содержание планов закупок инновационной продукции, высокотехнологичной продукции и лекарственных средств, которые в соответствии с законом должны сохраняться на официальных сайтах в течение пяти - семи лет, должно быть различным для разных частей указанного временного периода.

Обжалование действий заказчика

Согласно части 10 статьи 3 Закона о закупках участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном антимонопольным органом, действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в случаях:

1) неразмещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru) положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению на таком официальном сайте, или нарушения сроков такого размещения;

2) предъявления к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке;

3) осуществления заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного на официальном сайте положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Между тем, в соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) при проведении торгов, запроса котировок цен на товары запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе: создание участнику торгов, запроса котировок или нескольким участникам торгов, запроса котировок преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, при установлении признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) заказчика антимонопольный орган принимает необходимые меры по их устранению в порядке, установленном Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным Приказом ФАС России от 25.12.2007 № 447.

Бюджетные учреждения

Следует особо отметить, что применять на практике положения Закона №223 могут не только предприятия прямо указанные в законе, но и бюджетные учреждения.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступает в силу 1 января 2014 года, бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 15 Закона № 44-ФЗ.

Как следует из п. 3 ч. 2 ст. 15 Закона № 44-ФЗ, при наличии правового акта, принятого бюджетным учреждением в соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ и размещенного до начала года в единой информационной системе, данное учреждение вправе осуществлять в соответствующем году с соблюдением требований Закона № 223-ФЗ и правового акта закуп-

ки за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц.

В соответствии с ч. 25 ст. 112 Закона № 44-ФЗ до 1 января 2014 г. бюджетные учреждения вправе принять правовой акт в соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ в отношении закупок, предусмотренных ч. 2 ст. 15 Закона № 44-ФЗ и осуществляемых в 2014 г. Указанные правовые акты в случае их принятия бюджетными учреждениями должны быть размещены до 1 января 2014 г. на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» официальным сайтом Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг является www.zakupki.gov.ru.

На основании ч. 3 ст. 15 Закона № 44-ФЗ в случае принятия бюджетным учреждением решения об осуществлении предусмотренных ч. 2 ст. 15 Закона № 44-ФЗ закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ это решение не может быть изменено в текущем году.

Следовательно, учреждение в случае принятия положения о закупке в соответствии с Законом № 223-ФЗ и размещения его в 2013 г. на сайте www.zakupki.gov.ru вправе применять в 2014 г. указанное положение и Закон N 223-ФЗ в отношении закупок, осуществляемых за счет средств, полученных от физических и юридических лиц при осуществлении учреждением деятельности, предусмотренной уставом. Необходимо учитывать, что решение учреждения о применении в течение 2014 г. указанного порядка проведения подобных закупок не может быть изменено.

В связи с чем возникла идея распространить на ряд предпринимателей единые обязательные процедуры?

Внимание к таким предприятиям всегда было повышенным не только у нас в России: в любой стране тариф на услуги естественных монополистов должен быть экономически обоснован, значит, обоснованность затрат и, соответственно, цен на закупаемую ими для производственных нужд продукцию не должны вызывать сомнений. Конкурентные закупки обеспечивают «рыночность» цены, поэтому для естественных монополий такой способ регламентации напрашивался сам собой.

При этом и в странах Евросоюза, и у наших соседей по СНГ (Казахстан) уже были приняты (причем в Европе - очень давно) и действовали документы, предписывающие определенные правила закупок предприятиям сферы водного хозяйства, энергетики, транспорта, связи, почт и компаниям (Евросоюз) с преобладанием доли государственного капитала.

Причем если Евросоюз пошел по пути установления специальных принципов для такого «общественно значимого бизнеса», то Казахстан распространил на предприятия свое законодательство о госзакупках.

Идея о том, что регулируемые субъекты, прежде всего субъекты естественных монополий, в силу особенностей своей работы и особого ценообразования на свои услуги должны иметь специфические механизмы закупок – прозрачные, общественно контролируемые, обеспечивающие экономически обоснованные тарифы - нашла свое выражение в принятие Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с послед. изм.) // Российская газета. 25.12.1993 г. № 237.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1994. № 32.

3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Текст Федерального закона опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) 8 апреля 2013 г.

4. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (с послед. изм.) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30.

5. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 2005. № 30.

6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2013.

7. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2006. № 31.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002.

9. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004 . № 11.

10. Аллилуева О.Г. Заметки на полях Федерального закона №223-ФЗ « О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Госзаказ: управление размещение, обеспечение. 2011. № 25.

11. Зимонас Р.С. Закупки Росатома: курсом на прозрачность. Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2012. № 27.

12. От редакции журнала: ОАО «центр развития экономики». 223 - новый эта для оптимизации закупок госкомпаний // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2011. № 25.

Павлов Игорь Иванович
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»
Помощник прокурора Заводского района г. Орла
Юрист 3 класса,
Аспирант кафедры
«Финансовое и предпринимательское право»
Тел.: 8 (4862) 43-70-80
E-mail: afp@ostu.ru

I.I. PAVLOV

PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES BY INDIVIDUAL SPECIES LEGAL ENTITIES

The article analyzes the characteristics of the procurement of goods (works, services) in accordance with the Federal Law of July 18, 2011 № 223-FZ «On procurement of goods, works and services certain types of legal entities» entered into force on January 1, 2012 and regulating the purchase activity in the corporate sector, which established the basic principles and requirements for the procurement of information transparency of the customer.

Keywords: *government procurement, corporate procurement, procurement for the public (municipal) needs.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g. (s posled. izm.) // Rossiyskaya gazeta. 25.12.1993 g. № 237.
2. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast pervaya) ot 30 noyabrya 1994 g. N 51-FZ (s posled. izm.) // SZ RF. 1994. № 32.
3. Federalnyy zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd» // Tekst Federalnogo zakona opublikovan na Ofitsialnom internet-portale pravovoy informatsii (www.pravo.gov.ru) 8 aprelya 2013 g.
4. Federalnyy zakon ot 18.07.2011 № 223-FZ (s posled. izm.) «O zakupkakh tovarov, rabot, uslug otdelnymi vidami yuridicheskikh lits» // SZ RF. 2011. № 30.
5. Federalnyy zakon ot 21 iyulya 2005 g. № 94-FZ «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolneniye rabot, okazaniye uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd» (s izmeneniyami i dopolneniyami) // SZ RF. 2005. № 30.
6. Federalnyy zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 41-FZ «O Schetnoy palate Rossiyskoy Federatsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2013.
7. Federalnyy zakon ot 26 iyulya 2006 g. № 135-FZ «O zashchite konkurentsii» (s posled. izm.) // SZ RF. 2006. № 31.
8. Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 g. №195-FZ (s posled. izm.) // SZ RF. 2002.
9. Ukaz Prezidenta RF ot 9 marta 2004 g. N 314 «O sisteme i strukture federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti» (s posled. izm.) // SZ RF. 2004 . № 11.
10. Alliluyeva O.G. Zametki na polyakh Federalnogo zakona №223-FZ « O zakupkakh tovarov, rabot, uslug otdelnymi vidami yuridicheskikh lits» // Goszakaz: upravleniye razmeshcheniye, obespecheniye. 2011. № 25.
11. Zimonas R.S. Zakupki Rosatoma: kursom na prozrachnost. Goszakaz: upravleniye, razmeshcheniye, obespecheniye. 2012. № 27.
12. Ot redaktsii zhurnala: OAO «tsentr razvitiya ekonomiki». 223 - novyy eta dlya optimizatsii zakupok goskompaniy // Goszakaz: upravleniye, razmeshcheniye, obespecheniye. 2011. № 25.

Pavlov Igor Ivanovich
State University – ESPC
Assistant Prosecutor of the Zavadski district, eagle
Lawyer of the 3rd class,
Postgraduate student of the Department
«Financial and business law
Tel: 8 (4862) 43-70-80
E-mail: afp@ostu.ru

УДК 342.922

Г.А. СТЕПАНЯН

СОЗДАНИЕ ФИЛИАЛОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ В СИСТЕМЕ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНОСТРАННЫМИ ЮРИДИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

В статье рассмотрены формы осуществления иностранными юридическими лицами деятельности на территории Российской Федерации и отдельно выделены особенности такой формы, как создание филиалов и представительств.

Ключевые слова: иностранные инвестиции, иностранное юридическое лицо, филиал, представительство.

Преимущественное большинство субъектов, осуществляющих профессиональную деятельность на территории нашей страны, создано и зарегистрировано в Российской Федерации. Именно на них государство возлагает надежды по укреплению отечественной экономики, созданию рабочих мест для населения и, как следствие, повышению благосостояния россиян. В то же время экономика ни одного из государств мира не может стабильно развиваться без вливания в нее иностранных инвестиций. Поступление иностранных капиталов стимулирует эффективное развитие экономики, способствует стабильному функционированию социальных и политических институтов, позволяет государству интегрироваться в мировую хозяйственную систему. Как показывают специальные исследования, рост экспорта капитала из одних стран в другие свидетельствует об углублении международного разделения труда, интернационализации экономической деятельности, усилении экономической взаимозависимости стран в мировом хозяйстве. В современных условиях успех и перспективы экономического развития как крупнейших, так и малых стран все в большей мере определяются степенью их активного участия в этом процессе, а нахождение за рамками этого процесса может привести к стагнации экономики.[282]

Мировой опыт свидетельствует о том, что прямые иностранные инвестиции имеют ряд существенных преимуществ перед другими формами финансирования экономики. Во-первых, это дополнительный источник капитальных вложений в производство товаров и услуг, нередко осуществляемых в виде передачи технологии, ноу-хау, передовых методов управления. Во-вторых, прямые иностранные инвестиции не обременяют государственный бюджет, не увеличивают внешний долг государства. Наконец, они способствуют процессу интеграции экономики страны – реципиента капитала в мировую систему хозяйства.

Способов привлечения в Российскую Федерацию иностранных инвестиций существует достаточно много.

А.В. Пушкин основными способами осуществления прямых инвестиций называет.[283]

- создание за границей собственного филиала или предприятия, находящегося в полной (100-процентной) собственности инвестора (инвестирование с нуля);
- приобретение или поглощение зарубежных предприятий;
- финансирование деятельности зарубежных филиалов, в том числе за счет внутрикорпорационных займов и кредитов, предоставляемых материнской компанией своему зарубежному филиалу;
- приобретение прав пользования землей (включая аренду), природными ресурсами и иных имущественных прав;
- предоставление прав на использование определенных технологий, ноу-хау и др.;
- приобретение акций или паев в уставном капитале иностранной компании, обеспечивающих инвестору право контроля за деятельностью предприятия;

[282] Вознесенская Н.Н. Правовое регулирование и защита иностранных инвестиций в России. М., 2011.
[283] Пушкин А.В. Правовой режим иностранных инвестиций в Российской Федерации. М., 2007.

- реинвестирование прибыли, полученной инвестором, в стране размещения филиала или совместного предприятия.

Е.В. Лукашова в качестве распространенных форм осуществления инвестиционной деятельности выделяет:[284]

- долевое участие в организациях, создаваемых совместно с юридическими лицами и гражданами Российской Федерации;
- создание организаций, полностью принадлежащих иностранным инвесторам;
- создание филиалов иностранных юридических лиц.

Е.С. Смирнова основными формами осуществления иностранными физическими и юридическими лицами предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации называет открытие на территории Российской Федерации обособленного подразделения (филиала или представительства) иностранного юридического лица, а также создание на территории Российской Федерации самостоятельного юридического лица, учредителем которого будет выступать иностранный гражданин или организация (т.е. создание юридического лица с иностранными инвестициями).[285]

Помимо этого отдельными авторами предлагается выделять такую форму деятельности иностранных юридических лиц, как заключение инвестиционных договоров. В.В. Польников пишет о том, что любая форма предпринимательской деятельности, кроме деятельности через официально аккредитованные филиалы и представительства, приводящая к возникновению постоянного представительства, будет договорной формой предпринимательской деятельности иностранного юридического лица на территории Российской Федерации.[286]

Учитывая изложенное, систему форм осуществления иностранными лицами предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации следует дополнить и представить в следующем виде:

1) осуществление деятельности в рамках договорных правоотношений,

2) осуществление деятельности через юридическое лицо, созданное по законодательству Российской Федерации,

3) осуществление деятельности через обособленные подразделения иностранного юридического лица.

Как следует из приведенного перечня, самостоятельной формой осуществления иностранным юридическим лицом предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации является создание обособленных подразделений (филиалов и представительств). По данным Государственной регистрационной палаты при Министерстве юстиции РФ, на 1 июля 2010 года в сводный государственный реестр внесено свыше 20 тысяч представительств иностранных компаний и организаций, более 1000 филиалов иностранных юридических лиц.[287]

В современном деловом обороте создание филиалов и представительств довольно часто предшествует созданию иностранной компанией на территории России самостоятельного юридического лица. В результате этого они оцениваются как привлекательные формы для иностранных инвесторов, выходящих на российский рынок, поскольку иностранная компания через данные структуры может предварительно оценить предпринимательские риски, связанные с тем или иным видом деятельности и, таким образом, уменьшить риск возможных финансовых потерь.

---

[284] Лукашова Е.В. Создание организаций с иностранными инвестициями в РФ // Международное публичное и частное право. 2007. № 1.

[285] Смирнова Е.С. Некоторые аспекты процедуры аккредитации обособленных подразделений иностранных юридических лиц на территории Российской Федерации // Регистрация субъектов предпринимательской деятельности: Россия и СНГ / Отв. ред. Р.А. Адельханян. М., 2012. С. 211.

[286] Польников В.В. Проблемы правого регулирования предпринимательской деятельности иностранных юридических лиц на территории Российской Федерации: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 62.

[287] Смирнова Е.С. Указ. соч. С. 211.

В настоящее время в правовой теории под структурным подразделением понимается созданная в установленном порядке для выполнения конкретной функции, относительно обособленная и организационно оформленная часть юридического лица, которая состоит из коллектива, то есть группы работников, действует на началах самоуправления, наделена соответствующим объемом полномочий (прав), возглавляется руководителем и имеет правовое основание образования.[288]

Обособленные подразделения не являются юридическими лицами. Их правовой статус, процедура создания, объем прав и обязанностей, порядок функционирования и прекращения деятельности, порядок назначения руководителя и порядок наделения его полномочиями определяется головным юридическим лицом по законодательству того государства, где оно зарегистрировано.

Из ст. 55 Гражданского кодекса РФ следует, что обособленными представительствами юридических лиц могут выступать представительства и филиалы.

Представительством отечественное гражданское законодательство признает обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту.

Филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства.

Согласно п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» филиал иностранного юридического лица, созданный на территории Российской Федерации, выполняет часть функций или все функции, включая функции представительства, от имени создавшего его иностранного юридического лица при условии, что цели создания и деятельность головной организации имеют коммерческий характер и головная организация несет непосредственную имущественную ответственность по принятым ею в связи с ведением указанной деятельности на территории Российской Федерации обязательствам.

Кроме того, в ст. 21 указанного Закона отмечено, что филиал иностранного юридического лица создается в целях осуществления на территории Российской Федерации той деятельности, которую осуществляет за пределами Российской Федерации головная организация, и ликвидируется на основании решения иностранного юридического лица - головной организации.

Таким образом, выделение филиала в обособленное подразделение продиктовано его территориальной удаленностью от местонахождения головной компании, создавшей свой филиал. Вместе с тем филиал не обособлен от создавшей его иностранной компании юридически, поскольку является составной частью ее структуры.[289]

В отличие представительства филиал наделяется большим объемом прав и может осуществлять производственно-хозяйственную деятельность. Филиал реализует функции юридического лица, под которыми следует понимать виды производственной и иной деятельности юридического лица, которыми оно вправе заниматься в соответствии с законом и учредительными документами юридического лица.[290] Создание филиала предназначено для расширения сферы действия создавших их организаций.[291]

Иными словами, цель создания филиала иностранного юридического лица – осуществление на территории Российской Федерации деятельности, аналогичной той, которую ведет иностранное юридическое лицо за пределами Российской Федерации.

---

[288] Щекин Д.М. Статус обособленного подразделения юридического лица в налоговом законодательстве // Налоговый вестник. 1998. № 8. С. 95–102.

[289] Варданян М.Л. Правовой механизм участия иностранных компаний в предпринимательской деятельности на территории России: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 55

[290] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В 3 т. Т. 1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. М., 2004. С. 175.

[291] Гражданское право: Учебник / Под ред. А.Г. Калпина, А.И. Масляева. М., 2000. С. 98.

Е. Наумова на основе положений ст. 55 Гражданского кодекса РФ отмечет следующие основные черты (признаки) представительств юридических лиц (в том числе иностранных)[292]:

- не является самостоятельным юридическим лицом и действует от имени создавшей его организации;
- выполняет представительские функции (представление интересов юридического лица и их защита);
- является обособленным подразделением юридического лица, расположенным вне места его нахождения;
- наделяется имуществом создавшим его юридическим лицом и действует на основании утвержденного им положения;
- руководитель представительства назначается юридическим лицом и действует на основании его доверенности.

Иными словами, представительство, представляя интересы юридического лица, как правило, само не занимается предпринимательской деятельностью. Вместе с тем, представительство может оказывать отдельные услуги другим организациям, например, посредничество российским компаниям в реализации их товаров за рубежом или приобретение для них товаров в порядке импорта.

Однако из отечественного законодательства об иностранных инвестициях не совсем ясно, возможно ли создание на территории Российской Федерации как филиалов, так и представительств иностранных юридических лиц.

До 1999 г. деятельность иностранных организаций в России регулировалась Законом РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях»[293]. В этом Законе были перечислены виды предприятий с иностранными инвестициями, к числу которых принадлежали: а) предприятия с долевым участием иностранных инвестиций, их дочерние предприятия и филиалы; б) предприятия, полностью принадлежащие иностранным инвесторам, их дочерние предприятия и филиалы; в) филиалы иностранных юридических лиц. При этом о представительствах иностранных юридических лиц в Законе ничего не говорилось, хотя и затрагивался вопрос о представительствах предприятий с иностранными инвестициями.

Ничего о представительствах иностранных юридических лиц не говорится и в действующем в настоящее время Федеральном законе «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». Это дало основания для изложения различных мнений.

Например, некоторые инвесторы вообще высказывали сомнения относительно возможности создания на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц[294].

В литературе такие радикальные суждения не раздавались, но тем не менее часто встречаются мнения о том, что «молчание» Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» относительно возможности создания представительств иностранных юридических лиц свидетельствует о том, что открытие таких представительств не является формой привлечения инвестиций.

Например, В.В. Гущин и А.А. Овчинников высказали предположение, что «законодатель не рассматривает создание представительств и наделение их имуществом в качестве инвестиционной деятельности юридического лица».[295] Об этом пишут также В.В. Польников[296] и И.С. Шиткина.[297]

---

[292] Наумова Е. Иностранное представительство // Юридическая газета. 2011. № 14. С. 11.
[293] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008.
[294] Кучер А., Никитин М. Новый Закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // Законодательство и экономика. 2000. № 1.
[295] Гущин В.В., Овчинников А.А. Инвестиционное право: Учебник. М., 2006. С. 278.
[296] Польников В.В. Указ. соч. С. 49.
[297] Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 2-е издание. М., 2010. С. 810.

Однако, по нашему мнению, причина «молчания» Закона о представительствах иностранных юридических лиц более проста и связана с наличием законодательного пробела, т.е. отсутствием в федеральном законе регламентации фактически сложившихся общественных отношений.[298] О том, что фактически представительства иностранных юридических лиц полноценно осуществляют свою деятельность на территории Российской Федерации свидетельствуют подзаконные нормативные акты. Например, в настоящее время приняты и действуют Постановление Совмина СССР от 30 ноября 1989 г. № 1074 «Об утверждении Положения о порядке открытия и деятельности в СССР представительств иностранных фирм, банков и организаций»,[299] Приказ Банка России от 7 октября 1997 г. № 02-437 «О порядке открытия и деятельности в Российской Федерации представительств иностранных кредитных организаций»[300] и другие нормативные акты, напрямую посвященные правовой регламентации деятельности представительств иностранных юридических лиц.[301] Примечательно также и то, что в некоммерческой сфере деятельность представительств иностранных юридических лиц имеет законодательную основу. Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»[302] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[303] дополнен статьей 13.2, которая устанавливает порядок уведомления уполномоченных государственных органов о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации. О возможности создания в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций говорится в ст. 13 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».[304]

Нельзя признать обоснованным и тезис о том, что открытие представительств иностранных юридических лиц никак не связано с инвестиционной деятельностью. Напротив, приобретение на территории Российской Федерации земельных участков, зданий в собственность иностранного юридического лица для осуществления деятельности через представительство является ничем иным как инвестиционной деятельностью при условии, что представительство заключает сделки от имени юридического лица и тем самым способствует продвижению товаров на российский рынок, получению от этого прибыли.

Высказанную точку зрения поддерживают многие авторы.[305] Например, С.Н. Братановский и А.Б. Смушкин открытие на территории Российской Федерации представительства иностранного юридического лица называют в составе форм инвестирования, выделяемых

[298] О наличии законодательного пробела в регулировании этих отношений высказался и Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при подготовке Заключения на проекты Федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и «О внесении изменения в статью 22 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (Протокол № 75 от 28 сентября 2009 г.). См.: www.privlaw.ru/files/28_5.doc

[299] Свод законов СССР. Т. 9. С. 173.

[300] Вестник Банка России. 1997. № 76.

[301] Более подробно о системе нормативных актов, регламентирующих деятельность на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц см. параграф 3 настоящей главы.

[302] СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 282.

[303] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

[304] СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

[305] Талапина Э.В. Аккредитация представительств иностранных юридических лиц в России // Право и экономика. 2001. № 7. Наумова Е. Иностранное представительство // Юридическая газета. 2011. № 14. С. 11. Тагашева О.В. Комментарий к Федеральному закону от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (постатейный). М., 2010. Пушкин А.В. Правовой режим иностранных инвестиций в Российской Федерации. М., 2007. Трапезников В.А. Аккредитация представительств и филиалов иностранных инвесторов по законодательству Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Законодательство и экономика. 2009. № 5. Кучер А., Никитин М. Новый Закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // Законодательство и экономика. 2000. № 1.

инвестиционным законодательством, и кроме того, подчеркивают то, что эта форма представляет собой прямую инвестицию.[306]

Таким образом, можно с полной уверенностью говорить о том, что открытие представительства является одной из самостоятельных форм деятельности иностранного юридического лица на территории Российской Федерации.

В связи с этим очевидно, что Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» нуждается в изменениях в части включения в него положения о том, что аккредитации на территории Российской Федерации подлежат не только филиалы, но и представительства иностранных юридических лиц.

Примечательно, что в зарубежных странах это положение имеет законодательное закрепление.

Например, согласно ст. 4 Закона Республики Армения от 31 июля 1994 г. № ЗР-115 «Об иностранных инвестициях»[307] иностранные инвесторы имеют право осуществлять инвестиции в том числе «путем создания предприятий, полностью принадлежащих иностранным инвесторам, а также отделений, филиалов и представительств, принадлежащих иностранным юридическим лицам».

В соответствии со ст. 10 Закона Кыргызской Республики от 27 марта 2003 г. № 66 «Об инвестициях в Кыргызской Республике» «инвесторы могут создавать дочерние общества, а также филиалы и представительства на территории Кыргызской Республики с соблюдением законодательства Кыргызской Республики. Филиалы и представительства действуют на основании утверждаемых главным (основным) обществом положений и осуществляют свою деятельность от имени создавшего их общества».

В силу ст. 19 Закона Республики Молдова от 18 марта 2004 г. № 81-XV «Об инвестициях в предпринимательскую деятельность» «предприятия-нерезиденты, их объединения и международные организации имеют право создавать в Республике Молдова филиалы и торгово-экономические представительства».

Ст. 1 Закона Туркменистана от 3 марта 2008 г. № 184-III «Об иностранных инвестициях» гласит, что к иностранным инвесторам помимо иностранных юридических лиц относятся их филиалы и представительства.

Интересно в этом отношении и законодательство Республики Беларусь. В Положении о порядке открытия и деятельности в Республике Беларусь представительств иностранных организаций помимо общей нормы, допускающей открытие обособленных подразделений, достаточно подробно перечислены примерные виды деятельности, которые они могут осуществлять на территории данного государства. Представительство иностранной коммерческой организации может быть создано для: а) эффективного содействия реализации международных договоров Республики Беларусь о сотрудничестве в сфере торговли, экономики, финансов, науки и техники, транспорта, поиска возможностей для их дальнейшего развития, совершенствования форм этого сотрудничества, установления и расширения объема экономической, коммерческой и научно-технической информации; б) изучения товарных рынков Республики Беларусь; в) изучения возможностей для инвестиционной деятельности в Республике Беларусь; г) создания иностранных и совместных предприятий; д) содействия развитию торгово-экономических связей между странами; е) представления и защиты интересов коммерческой организации; ж) продажи билетов и бронирования мест компаний авиационного, железнодорожного, автомобильного и морского транспорта; з) осуществления деятельности в других, в том числе общественно полезных, целях, не запрещенных законодательством Республики Беларусь для этих представительств.

[306] Братановский С.Н., Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (постатейный). М., 2005.

[307] Здесь и далее нормативные правовые акты государств-участников СНГ даны в соответствии с Информационно-правовой системой «Законодательство стран СНГ». См.: http://www.spinform.ru.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Братановский С.Н., Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (постатейный). М., 2005.
2. Варданян М.Л. Правовой механизм участия иностранных компаний в предпринимательской деятельности на территории России: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2009.
3. Вознесенская Н.Н. Правовое регулирование и защита иностранных инвестиций в России. М., 2011.
4. Гущин В.В., Овчинников А.А. Инвестиционное право: Учебник. М., 2006.
5. Польников В.В. Проблемы правого регулирования предпринимательской деятельности иностранных юридических лиц на территории Российской Федерации: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003.
6. Пушкин А.В. Правовой режим иностранных инвестиций в Российской Федерации. М., 2007.

Степанян Галина Анатольевна
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»
Аспирант кафедры
«Финансовое и предпринимательское право»
Тел.: 8 (4862) 43-70-80
E-mail: afp@ostu.ru

G.A. STEPANYAN

ESTABLISH BRANCHES AND REPRESENTATION IN THE FORMS OF FOREIGN ENTITY ACTIVITY IN RUSSIA

The article describes the shape of the activity of foreign legal entities on the territory of the Russian Federation and individually identifiable form features such as the establishment of branches and representative offices.

Keywords: *foreign investment, foreign legal entity, branch or representative office.*

BIBLIOGRAPHY

1. Bratanovskiy S.N., Smushkin A.B. Kommentariy k Federalnomu zakonu ot 9 iyulya 1999 g. № 160-FZ «Ob inostrannykh investitsiyakh v Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy). M., 2005.
2. Vardanyan M.L. Pravovoy mekhanizm uchastiya inostrannykh kompaniy v predprinimatelskoy deyatelnosti na territorii Rossii: Diss. … kand. yurid. nauk. M., 2009.
3. Voznesenskaya N.N. Pravovoye regulirovaniye i zashchita inostrannykh investitsiy v Rossii. M., 2011.
4. Gushchin V.V., Ovchinnikov A.A. Investitsionnoye pravo: Uchebnik. M., 2006.
5. Polnikov V.V. Problemy pravogo regulirovaniya predprinimatelskoy deyatelnosti inostrannykh yuridicheskikh lits na territorii Rossiyskoy Federatsii: Diss. … kand. yurid. nauk. M., 2003.
6. Pushkin A.V. Pravovoy rezhim inostrannykh investitsiy v Rossiyskoy Federatsii. M., 2007.

Stepanyan Galina Anatolyevna
State University – ESPC
Postgraduate student of the Department
«Financial and business law
Tel: 8 (4862) 43-70-80
E-mail: afp@ostu.ru

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 вверху - 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-unpk.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 государственноебюджетное 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,
soip-unpk@yandex.ru

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор М.А. Коновалова
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 10.12.2013
Формат 60х88 1/8. Усл. печ. л. 7,5
Тираж 600 экз.
Заказ № 137/13П2

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК
302030, г. Орел, ул. Московская, 65