

ЭКОНОМИКА

УДК 334.012.35

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК АЛЬТЕРНАТИВА ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ

© 2013 г. *Н.С. Хачатурян*

*Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88*

*Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007*

В статье рассматривается эффективность механизмов государственно-частного партнерства как альтернатива государственному предпринимательству; проводится сравнительный анализ механизмов действия и конечных целей при участии в иницилируемых государством проектах субъектов частного предпринимательства и субъектов государственного предпринимательства.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, рыночный механизм, государственный сектор экономики, социально-экономические цели.*

The article examines the efficiency of public-private partnership as an alternative to public entrepreneurship; conducts a comparative analysis of the mechanism of activities and ultimate goals pursued by the private business party and public business party to the projects initiated by the state.

Keywords: *public-private partnership, market mechanism, public sector of economy, social and economic purposes.*

Рассматривая государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) как альтернативу государственному предпринимательству, необходимо ответить на вопрос о том, какие глубинные причины лежат в основе существования государственно-частного партнерства как объективно обусловленного социально-экономического явления, то есть следует обратиться к известной «теории рынка».

Согласно этой теории, рынок является достаточно эффективным, но все же не абсолютно совершенным механизмом регулирования экономических процессов и пропорций. Термином «провалы рынка» обычно обозначают ситуации, при которых рыночный механизм не может обеспечить эффективное распределение и использование экономических ресурсов.

Несостоятельность рыночного механизма находит свое отражение, в частности, в его неспособности обеспечить в необходимых объемах производство общественных товаров (образование, здравоохранение, оборона, охрана правопорядка и т.п.). Такое положение выступает частным случаем проявления так называемых выгод перелива, когда рыночный механизм оказывается не в состоянии учитывать все эффекты, сопряженные с производством и потреблением определенных благ. Некоторые выгоды могут реализовываться в интересах экономических субъектов, которые не являются ни продавцами, ни покупателями этих благ. Подобные выгоды и принято называть выгодами перелива, или внешними эффектами. Довольно часто их получателем выступает общество в целом. Именно такие случаи имеют непосредственное отношение к проблеме обоснования необходимости хозяйственных форм, основанных на ГЧП.

Феномен внешнего общественного эффекта может быть проиллюстрирован на примере развития высшего профессионального образования, осуществляющегося на платной основе. В данной сфере уровень потребительского спроса детерминирован в конечном счете потребностями и возможностями индивидуальных лиц, предъявляющих

спрос на эти услуги, и остается нейтральным относительно того факта, что приобретение образовательных услуг приносит выгоду не только отдельным лицам, но и обществу в целом. Поскольку образовательные учреждения принимают решения о количестве обучающихся, основываясь лишь на учете тех выгод, которые им обеспечивает рынок, то масштабы высшего профессионального образования неизбежно оказались бы меньше, чем это необходимо или целесообразно с точки зрения интересов общества. Последние связаны не только с необходимостью подготовки достаточного количества высококвалифицированных специалистов, но и с тем обстоятельством, что высокий уровень образования населения страны дает существенный побочный эффект в виде повышения общего культурного уровня, увеличения интеллектуального потенциала государства, снижения преступности и т.п.

У государства имеется достаточно большое количество рычагов для устранения подобного несовершенства рынка. Они могут применяться как для воздействия на спрос, так и на предложение общественных товаров и услуг. В первом случае государство принимает необходимые меры, чтобы увеличить покупательскую способность путем предоставления потребителям дополнительных возможностей, которые могут быть использованы ими только при приобретении конкретного товара или услуги. Например, во многих странах в этих целях применяется система предоставления сертификатов на получение бесплатного образования в частных образовательных учреждениях, предназначенная для поддержки способных выпускников школ и колледжей из семей с низкими доходами. Образовательным учреждениям, принимающим такие сертификаты, денежный их эквивалент компенсируется правительством.

В иных случаях государство может счесть более целесообразным расширение производства общественных благ (товаров или услуг) в частном секторе посредством воздействия на рыночное предложение. В этих случаях осуществляется субсидирование не потребителей, а конкретных производителей этих благ, в результате чего достигается устранение дефицита ресурсов на их производство. Примером такого подхода государства является полное или частичное освобождение частных образовательных учреждений от уплаты некоторых налогов и коммунальных платежей.

Однако в ряде случаев стимулирование производства общественно значимых благ за счет координации рыночного механизма бывает недостаточно, и возникает необходимость непосредственного участия государства в качестве субъекта предпринимательства в производстве такого рода благ. Государственное предпринимательство представляет собой особый вид предпринимательской деятельности, которая осуществляется субъектами хозяйствования, относящимися к госсектору экономики. Под последним обычно понимают совокупность предприятий и организаций, находящихся в государственной собственности и финансируемых из государственного бюджета.

Встречается и более широкое толкование понятия «государственный сектор экономики», когда авторы исходят не из факта принадлежности материальных объектов государству, а из наличия возможности осуществления полного государственного контроля за их использованием. При таком подходе в состав государственного сектора включаются, наряду с государственными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, и хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики, а также открытые акционерные общества с государственным участием, в которых государство наделено правом «золотой акции» [1, с. 4].

Госсектор экономики существует, а в некоторых странах даже расширяет свои масштабы, вопреки тому, что экономическая эффективность государственных предприятий зачастую оказывается ниже по сравнению с частными предприятиями. И это имеет свое убедительное объяснение. В отличие от частных предприятий, первоочередная цель государственного предпринимательства состоит не в получении дохода, а в решении социально-экономических задач, таких как обеспечение занятости населения, сглаживание циклических колебаний, достижение необходимых темпов

экономического роста, оптимизация структуры воспроизводства, стимулирование инновационного развития и т.п. Важно иметь в виду, что предприятия частного сектора экономики своей возможностью достичь высоких коммерческих показателей эффективности во многом обязаны существованию госсектора, который изначально охватывает потенциально малоэффективные сферы деятельности, наличие которых является, тем не менее, необходимым условием развития экономики в целом, включая ее частнопредпринимательский сектор.

В современных условиях государственный сектор имеется абсолютно во всех странах мира, хотя его размеры трудно поддаются количественному измерению. Отсюда некоторая фрагментарность и противоречивость данных, опубликованных в различных источниках. По данным В. Бирюкова и Е. Кузнецовой, в середине 80-х годов XX в. удельный вес госсобственности всех видов в материальном богатстве США оценивался в 20%, хотя в обрабатывающей промышленности на долю госсектора приходился всего лишь 1% капитала (активов) [2]. Доля государства в национальном богатстве Японии оценивалась примерно такой же цифрой, а в производственной капитале (активах) промышленности и сельского хозяйства – примерно в 2%. Во Франции доля государства в национальном богатстве за тот же период оценивалась примерно в 40% [3, с. 22-23]. Самыми огосударствленными экономиками (по совокупности всех критериев) среди развитых западных стран до 1980 г. были Португалия, Италия, Австрия, Франция, Швеция.

В то же время государственное предпринимательство не является единственно возможным вариантом решения общественных задач в части производства общественно значимых товаров и оказания соответствующих видов услуг.

В последние годы к реализации таких задач всё чаще привлекаются субъекты предпринимательства, взаимодействующие с государственными структурами на принципах ГЧП.

Наиболее распространенными направлениями ГЧП, представляющими реальную альтернативу государственному предпринимательству, выступают поставки товаров и услуг предпринимательскими структурами для удовлетворения государственных нужд, создание и эксплуатация инфраструктурных объектов на базе концессионных соглашений между государственными органами и бизнесом, а также развитие смешанных предприятий в приоритетных отраслях экономики.

Эффект ГЧП проявляется в этих случаях, прежде всего, в снижении так называемых трансформационных издержек, имеющих место в процессе производства материальных и нематериальных благ. Участвуя в инициируемых государством проектах, субъекты предпринимательства прилагают больше усилий на достижение конечных производственно-финансовых показателей проекта, нежели это имеет место при чисто государственном предпринимательстве. Поэтому ожидаемым результатом участия бизнеса в реализации общественных задач выступает, как правило, более эффективное осуществление производственно-хозяйственных процессов, что находит воплощение в существенном снижении трансформационных издержек.

Однако при осуществлении выбора между государственным предпринимательством и ГЧП недостаточно ориентироваться только на трансформационные издержки. Необходимо принимать во внимание и транзакционные издержки, связанные с подготовкой, заключением контрактов и контролем за их исполнением.

В современной экономической теории представлено несколько вариантов определения транзакционных издержек. Так, распространенный подход к данной проблеме рассматривает четыре вида транзакционных издержек, первый вид – издержки вычленения, обусловленные различной степенью технологической делимости производственных операций. Второй вид – информационные издержки, состоящие из издержек кодирования, стоимости передачи сигнала, издержек расшифровки, а также издержек по обучению использованию информационной системы. Издержки масштаба как третий вид обусловлены существованием системы обезличенного обмена, требующего специализированной системы обеспечения соблюдения контрактов. И последний – издержки так называемого оппортунистического поведения [4, с. 31-33].

Э. Фуруботн и Р. Рихтер проводят классификацию транзакционных издержек по сферам деятельности [5] и выделяют: во-первых, рыночные транзакционные издержки, в числе которых издержки поиска информации, издержки торга (ведения переговоров) и принятия решений, издержки контроля и мониторинга; во-вторых, управленческие транзакционные издержки, в числе которых издержки разработки внедрения, поддержания и изменения организационной структуры; в-третьих, политические транзакционные издержки, включая издержки создания, поддержания и изменения формальной и неформальной политической организации системы, а также обеспечения функционирования политической системы страны.

Д. Нортон и Дж. Уоллиссом предложена классификация [6, с. 143] рассматриваемых издержек в соответствии с фазами контрактного процесса с выделением транзакционных издержек, возникающих до обмена, включающих затраты на получение информации о ценах и возможных альтернативах, качестве товара и надежности партнера по контракту и т.п.; также транзакционных издержек, возникающих в процессе обмена, которые состоят из затрат, связанных с ожиданием в очередях, получением документов, оформлением страхового полиса, осуществлением расчетов и т.п.; наконец, транзакционные издержки, возникающие после обмена, включающие затраты на проверку качества поставленного по контракту товара, юридическую защиту возникающих при этом прав и др. [7].

На основе указанных подходов российским экономистом А.Е. Шашитко разработана классификация транзакционных издержек, включающая шесть видов таких издержек [8]. Не вдаваясь в сопоставление отмеченных и иных подходов к типологии транзакционных издержек, отметим, что любой из них имеет право на существование, так как позволяет оттенить те характеристики этих издержек, которые являются важными в контексте задач, преследуемых в каждом исследовании.

Размеры транзакционных издержек зависят от многих факторов, в том числе от специфики поведения каждого из участников контрактных отношений, обусловленной формой собственности, на которой она базирует свою деятельность. Ввиду того, что установление и поддержание контакта с частными агентами обходится государству дороже, чем в случае привлечения для исполнения общественных задач государственных предприятий посредством прямых предписаний и указаний, с ростом «включенности» частного бизнеса в выполнение общественных задач происходит увеличение необходимых транзакционных издержек. Таким образом, динамика изменения последних оказывается противоположной вектору изменения трансформационных издержек, величина которых, как уже отмечалось, находится в прямой зависимости от использования частной инициативы.

Таким образом, с ростом степени участия частных партнеров в исполнении общественных задач происходит уменьшение трансформационных издержек при одновременном увеличении транзакционных издержек.

И для успешного исполнения общественных задач неприемлемы как недооценка участия частного бизнеса, так и чрезмерное его привлечение в процесс реализации этих задач.

Однако с ростом степени специфичности ресурсов транзакционные издержки, связанные с привлечением частного сектора к производству общественных благ (исполнению общественных задач), растут быстрее, чем это наблюдается при организации их производства на базе государственной собственности. По мере роста специфичности имеющегося в своем распоряжении капитала частный агент приобретает все большую склонность оказывать давление на государственного агента, вплоть до применения таких способов, как требование изменения условий уже заключенного соглашения и угроза одностороннего расторжения его. В государственном секторе экономики подобные проявления оппортунизма исполнителей общественных задач, благодаря применению механизмов предписаний, встречаются реже. Здесь повышение степени специфичности ресурсов сопровождается более низкими темпами роста затрат на предотвращение оппортунизма экономических агентов.

Такая динамика постепенно приводит к исчерпанию выгод от использования механизма государственно-частного партнерства для исполнения общественной

задачи. Данный механизм, в конце концов, замещается чисто государственным предпринимательством, когда с точки зрения экономии транзакционных издержек выгоднее становится исполнение общественной задачи силами предприятий и организаций исключительно государственного сектора экономики [9].

Данное положение можно проиллюстрировать на примере общественных благ оборонного значения, обладающих особо высокой степенью специфичности (ядерные технологии, боевое оружие, защитные системы и т.п.). Привлечение частнопредпринимательских структур к производству такого рода благ сопряжено со значительным риском ввиду угрозы оппортунистического поведения с их стороны. Поэтому в подобных случаях предпочтительнее чисто государственное предпринимательство, при котором эти угрозы минимизируются.

Таким образом, несмотря на то, что многие экономисты предлагают широкое применение инструментов ГЧП как альтернативы исполнения общественных задач за счет государственного сектора экономики, следует проявлять в этом вопросе определенную осторожность. Нельзя забывать, что ситуации, связанные со специфичностью ресурсов, в этой сфере являются весьма распространенными, вследствие чего привлечение бизнеса к реализации общественных проектов сопряжено с дополнительными транзакционными издержками. Поэтому при рассмотрении вопроса о замене государственных форм предпринимательства современными механизмами ГЧП в каждом конкретном случае требуется тщательное сопоставление всех плюсов и минусов обоих вариантов. Решение в пользу ГЧП может быть принято только при условии, если ожидаемые выгоды заметно превышают издержки на его осуществление. Хотя государственно-частные формы хозяйствования все более активно распространяются в большинстве стран мира, независимо от специфики политического строя и уровня их развития.

Литература

1. Виссарионов А., Федорова И. Государственный сектор: границы, контроль, управление // Экономист. 2003. № 6.
2. Бирюков В., Кузнецова Е. Госсобственность и госсектор в рыночной экономике. М., 2001.
3. Бирюков В.А., Беднин В.Ф. Российская приватизация: первые итоги. М., 1995. - С. 22-23.
4. Менар К. Экономика организаций. М.: ИНФРА-М, 1996.
5. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. Издательство: СПб.: Издат. дом С.-Петербур. гос. ун-та. 2005.
6. Институциональная экономика: Учебник / Под общ. ред. А.Олейника. М., 2005.
7. Wallis John J., North Douglass C. Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970 / Stanley L. Engerman and Robert E. Gallman (eds) / Long-term Factors in American Economic Growth. Chicago, 1986.
8. Шаститко А.Е. Новая институциональная теория. 3-е изд. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002.
9. Евстафьев Э.Н. Частно-государственное партнерство как фактор инновационного развития экономики: Дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2009.

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

© 2013 г. Б.В. Макогон

Санкт-Петербургский университет
МВД России
198206, г. Санкт-Петербург,
ул. Пилютова, 1

St. Petersburg University
of the Russian Interior Ministry
1, Pilyutova str.,
St. Petersburg, 198206

В статье представлена характеристика субъектов ограничительно-процессуальных правоотношений с учетом критерия принципа разделения государственной власти. Автором осуществлен анализ функционирующих и потенциальных субъектов данной сферы; представлены предложения по совершенствованию обозначенной в статье проблематики.

Ключевые слова: субъект права, субъект правоотношения, разделение государственной власти, единство государственной власти, органы законодательной власти, органы исполнительной власти, органы судебной власти, конституционный контроль, специализированные суды.

The article presents the characteristics of the parties to restrictive legal proceedings taking into consideration the criterion of the principle of separation of powers. The author carries out the analysis of functioning and potential parties in this sphere; offers ways of improving the relevant issues.

Keywords: legal entity, party to legal relations, separation of state power, unity of the state power, the legislature, executive authorities, the judiciary, constitutional control, specialized courts.

Субъектный состав процессуально-ограничительных правоотношений отличается многообразием, раскрытию которого в содержательном плане способствует классификация. В рамках настоящей работы автором в качестве основы обособления соответствующих видов выделен принцип разделения власти, имманентный для современных правовых государств.

В целях терминологического уточнения понятий, используемых в данной работе, обратимся к определению субъекта правоотношения. По данному поводу в отечественной юридической науке, как правило, не проводится принципиальное отличие между понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения». Подтверждением тому служат следующие авторские позиции.

С. Ф. Кечежян отмечал, что под «субъектом права следует понимать: а) лицо, участвующее, или б) могущее участвовать в правоотношении» [1, с. 84; 2, с. 138-139]. Аналогичные положения содержатся в работах Р. О. Халфиной и других авторов, которые полагают, что «субъект правоотношения» является содержательно более узким понятием, чем «субъект права», так как носитель прав и обязанностей может и не участвовать в конкретных, реальных правоотношениях [3, с. 16; 4, с. 114-115].

В результате, по мнению А. Ю. Якимова, получается, что под субъектами права и субъектами правоотношения понимаются конкретные органы, организации, физические лица, выступающие в качестве носителей субъективных прав и обязанностей [5, с. 5-10]. Таким образом, фактически речь идет об одних и тех же лицах.

Д. Н. Бахрах подчеркивает, что «субъектами административного права следует признать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-

правовые отношения. Правоотношения – основной канал реализации правовых норм, поэтому носитель прав и обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений, и в общем круг тех и других совпадает» [6, с. 41].

Аналогичную позицию занимает также Н. И. Матузов, утверждая равнозначность понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» [7, с. 388]. М. Н. Марченко утверждает, что приведенные понятия в юридической науке в большинстве случаев синонимичны [8, с. 263].

Опираясь на представленные научные точки зрения по заявленной проблематике, обозначим собственную, совпадающую с превалирующим в науке мнением.

Обратим еще раз внимание на то, что в рамках данной работы мы исследуем видовое многообразие субъектов процессуально-ограничительных правоотношений в контексте принципа разделения государственной власти. Соответственно здесь будут рассмотрены только субъекты, являющиеся носителями публичной власти.

Уточним, что идея разделения властей в своем становлении прошла длительный путь и в современной науке о государстве и праве, принято обращаться к трудам Дж. Локка и Шарля Луи Монтескье в качестве авторов наиболее связно и логично изложивших эту проблему с учетом специфики стран различных правовых семей. В настоящее время указанный принцип существует не только как аксиома в теории юридической науки, но и является конституционным.

В указанном принципе выделяют юридический (формально-юридическое закрепление) и политический аспекты (фактическое разделение государственной власти). Безусловно, между ними часто наблюдается нетождественность, и это демонстрируется в конституционном законодательстве многих государств [9, с. 125].

В мировой практике присутствует разная глубина разделения государственной власти и соответственно неодинаковое «дозирование» полномочий высших органов государственной власти. Исходя из разработок в юридической литературе, сущность этого принципа сводится к следующему: целостность и единство государства не допускают постановки вопроса об обладании той или иной ветвью власти большими полномочиями, при этом ни одна из них не может существовать без двух других. Следовательно, неплодотворны попытки консолидировать исполнительные функции у законодательной власти, или наоборот [10, с. 28].

Большинство ученых-юристов считает, что полное разделение государственной власти абсурдно, так как оно противопоставляется перспективе выживания государства и сохранения политической системы. Это свидетельствует не против разделения государственной власти, а «в пользу осторожного и мудрого осуществления этого принципа без всяких нажимов и крайностей» [11, с. 34]. Иначе утрачиваются необходимые взаимосвязи и взаимодействия между ветвями власти и нарушается ее единство.

Принцип разделения государственной власти не отрицает ее единство, но отвергает «единовластие». Смысл этого установления состоит в недопущении средоточия всей полноты в рамках одной ветви [12]. Рассматриваемое основное положение нуждается в обеспечении правовыми гарантиями и механизмами – системой сдержек и противовесов.

При разделении государственной власти преследуется цель определения функций за каждой ветвью власти, разграничение таковых, а также закрепление полномочий и компетенции за образующими их органами власти.

Подчеркнем, что государственная власть не делится между государственными органами. Осуществление государственной власти связано с разделением определенных функций между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, и они самостоятельны лишь в рамках осуществления этих функций, законодательно за ними закрепленных [12].

Безусловно, за время своего существования доктрина и практика разделения властей претерпевала изменения, и заявленное основное положение получило в ряде аспектов новые толкования и дополнения [13, с. 69-71]:

- в основном в судебной практике (первоначально американской) было сформулировано положение о балансе, взаимном сдерживании, контроле ветвей власти);

- утвердился тезис о взаимодействии ветвей государственной власти;

- в науке было сформулировано положение о возможной субсидиарности действий ветвей власти. Данный принцип имеет несколько сторон, его распространяют на различные сферы. По отношению к ветвям государственной власти он означает: 1) властные полномочия реализуются на том уровне и теми органами, где и у которых для этого существуют наилучшие условия; 2) субсидиарность – это состояние готовности, а не постоянно действующая практика; привлекается только в необходимых случаях; 3) субсидиарность применяется, если одной ветви власти, какому-либо органу государства для реализации своей особой функции, необходимой для целостности государственного управления, требуется помощь, содействие другой ветви власти или органов; 4) одна ветвь власти, ее органы могут оказывать помощь не только по своей инициативе, сколько при обращении соответствующей ветви власти за содействием или, по крайней мере, при отсутствии возражения со стороны той власти или органа, которым предполагается оказать содействие; 5) содействие возможно, если законодательство государства таковое допускает; 6) применение субсидиарности должно исходить из единства действий всех ветвей власти по принципиальным, жизненным вопросам государственного управления обществом.

Для истории развития российского государства данный принцип не был характерен; он отвергался самодержавной природой власти монарха. Данное положение не было воспринято и в эпоху советской власти, так как последняя мыслилась и строилась как носительница формального «полновластия» Советов. К признанию идеи разделения государственной власти привел поиск направлений преодоления политического режима в СССР во второй половине 80-х гг. XX века. Только учреждение института президента в СССР и РСФСР, а также провозглашение суверенитета России обусловило закрепление на конституционном уровне этого принципа организации государственной власти. Наконец, Конституция Российской Федерации 1993 г. установила, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10) [14].

Далее построим наше исследование, исходя из характеристики конкретных субъектов ограничительно-процессуальных правоотношений и их принадлежности к той или иной ветви власти.

Итак, относительно современной законодательной власти отметим, что это высшее юридическое выражение суверенитета народа, конституционное полномочие, возможность и способность принимать представительными органами народа, иными органами, уполномоченными конституцией или непосредственно народом (гражданами-референдариями), особые правовые акты – законы (включая основной закон), который имеют высшую юридическую силу, выполняют регулятивную роль (в том числе для других ветвей власти) и осуществляются главным образом другими ветвями власти [15, с. 110-111].

Темпы современной общественной жизни часто обуславливают быстрое законодательное реагирование без ожидания сложной и длительной парламентской процедуры. В связи с этим, а иногда и по иным причинам в некоторых странах возникла множественность законодательных органов.

Необходимость в органах, замещающих парламент по определенным вопросам во время его каникул, признана во многих странах. Например, в Испании, Португалии и иных испаноязычных странах созданы так называемые постоянные депутации / другие органы временного характера, формируемые палатами на время парламентских каникул. Эти органы вправе решать некоторые вопросы в области парламентской деятельности, однако не могут издавать законы. В чрезвычайных ситуациях допускается создание органов, замещающих парламент, с правом издания законов.

Как правило, парламент – это высший представительный орган, состоящий из одной или двух палат (в некоторых странах его структура сложнее), основная задача которого состоит в принятии законов.

Современный парламент в демократическом государстве обладает несколькими важнейшими признаками: верховный орган государства, созданный на основе того или иного способа представительства народа; выражающий его суверенную волю; определяющий основные принципы внутренней и внешней политики государства; принимающий законы; формирующий некоторые иные высшие органы государства и назначающий некоторых высших должностных лиц; осуществляющий контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти, некоторых высших должностных лиц [15, с. 193-194].

Уточним наличие неординарного подхода к оценке роли парламента в жизни страны. Например, страны мусульманского фундаментализма отрицают наличие такового. Считается, что в результате борьбы партийных интересов парламент может разрушить единство уммы. В таких странах аналогами парламента являются консультативные органы типа ашшурь. Однако постепенно в некоторых из них (Бахрейн, Кувейт, Оман) начинают проводиться частичные или всеобщие (Кувейт) выборы в консультативные парламента.

Критика в адрес парламента как особого рода учреждений раздается и в демократических странах, где законодательный орган упрекают в бюрократизме, непрофессионализме, медлительности и пр.

Мы солидарны с мнением В. Е. Чиркина, что в связи с усложнением современной жизни, повышением требований к процессам управления и внедрением в них технических средств, возрастанием роли исполнительной власти, важностью множества предварительных расчетов значение парламента может снижаться. Тем не менее, односторонняя оценка парламента неверна. Его роль подвержена колебаниям, она то ограничивается, то возрастает. Снижение роли парламента не является безусловным, за ним остается последнее слово в решении самых принципиальных вопросов [15, с. 195-196].

Важным звеном механизма, через который государство реализует большинство своих функций, являются органы исполнительной власти. Они обладают следующими признаками [16]:

- установленный законом порядок образования, реорганизации и ликвидации;
- составная часть системы органов государственной власти;
- отличаются специальным правовым статусом, определяемым в нормативных правовых актах;
- их система и структура «подвижна» и зависит от задач, стоящих перед государством;
- деятельность осуществляется от имени государства;
- выполнение стоящих перед ними задач обуславливает определенную организационную структуру;
- характерна определенная самостоятельность;
- возложенные на них задачи определяют каталог специальной компетенции и властных полномочий;
- деятельность носит исполнительно-распорядительный характер;
- руководители органов исполнительной власти в большинстве своем назначаются в соответствии с нормами законодательства.

В подавляющем большинстве стран носителем высшей исполнительной власти является глава государства. В современных конституционных монархиях формально считается монарх. Однако реализация его полномочий оговаривается рядом условий.

Обращаясь к институту главы государства, видно, что таковой выступает в двух качествах: как индивид, первое лицо государства, высшее должностное лицо; как орган государства, один из высших органов государства.

Рассматривая главу государства как орган государства, видимо, правильнее подходить к определению органа государства как особой формы государственной организации, самостоятельной структурной единицы (коллегияльной или единоличной), наделенной государственно-властными полномочиями, необходимыми

для общего или частичного (в соответствии с профилем органа) выполнения функций государства по управлению в обществе [13, с. 44].

Согласно действующей Конституции России «Президент Российской Федерации является главой государства» (ст. 80). В государствах с республиканской формой правления традиционным стало наделение президента полномочиями главы государства на конституционном уровне. Это дает ему возможность занимать особое место в системе органов государственной власти. Он оказывает прямое или косвенное воздействие на публичные властные структуры, формально не входя ни в одну из ветвей власти [16].

Правительство является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, который непосредственно осуществляет полномочия по управлению страной. Руководит его деятельностью глава правительства. В различных странах таковой имеет неодинаковое название (канцлер, председатель совета или кабинета министров, премьер-министр, председатель правительства). В качестве членов правительства могут выступать заместители главы правительства, руководители центральных (федеральных) органов исполнительной власти, помощники министров.

Далее перейдем к характеристике органов субъектов процессуально-ограничительных правоотношений судебной ветви власти.

В этой связи мы солидарны с мнением, что по мере того как демократические страны все дальше продвигаются по пути правовой государственности, тем сильнее проявляется тенденция к возрастанию ее функции в качестве гаранта «верховенства права» и законных интересов граждан. И наоборот, потеря судебной властью независимости неизбежно приводит к установлению, как минимум, авторитарного правления [17, с. 385].

Среди основных характеристик судебных систем целесообразно выделить их полиструктурность, полифункциональность и поливариантность в развитии. Сравнительный анализ показывает: судебные системы государств принципиально множественны, многолики, многоальтернативны, характеризуются множественностью состояний. Благодаря наличию у судебной власти собственных механизмов целеполагания, судебные системы самостоятельно формируют свои цели, направления движения и программы. Кроме того, судебные системы обладают свойствами адаптивности, сохранению своей самобытности [18].

Организационно структура судебной системы вариативна: может состоять из совокупности систем федерального центра и существующих абсолютно параллельно ей судебных систем субъектов федерации (США) либо судебная система государства отличается дезинтегрированностью лишь специализированных судов (ФРГ, Россия), при этом первый вариант организации судебной системы не исключает возможности дезинтегрированности отдельных ее элементов ввиду образования специализированных судов (США) [18].

Особое внимание в рамках органов судебной власти следует уделить конституционной юстиции.

Так, в процессе эволюции правовых систем сложилось несколько моделей конституционного судебного контроля. В теории выделены американская и европейская модели судебного конституционного контроля [19].

Американский судебный контроль отличается его реализацией судами общей юрисдикции, отсутствием специализированного органа в данной сфере; наличием функций судебного контроля у всего судебного аппарата, «поскольку все дела, какова бы ни была их природа, разрешаются одними и теми же судами и по сути на одних и тех же условиях. Конституционные вопросы могут затрагиваться в любых спорных делах и не требуют какого-то специального к ним отношения» [20, с. 224].

Предметом конституционного контроля выступают законы, иные нормативные акты и распоряжения всех уровней государственной власти. Абстрактный конституционный контроль не относится к полномочиям Верховного Суда, т.е. нижестоящие суды не обращаются в Верховный Суд США с запросом по конкретному поводу, а самостоятельно решают вопрос о конституционности закона. В США отсутствует специальный институт индивидуальной конституционной жалобы, которую

возможно подать в Верховный Суд, поэтому граждане вправе обращаться за защитой своих субъективных прав в нижестоящие суды. В качестве существенной особенности американского конституционного контроля следует заметить, что суды толкуют неконституционную норму «как несуществующую и не принимают ее во внимание при вынесении соответствующего решения по существу спора. В то же время какого-либо конкретного акта или обязательной процедуры отмены неконституционной нормы при американской модели конституционного контроля как таковой не происходит» [21, с. 21].

Первый конституционный судебный орган в Европе был создан в 1919 г. в Австрии. Его правовой статус был закреплен в Основном законе Австрии 1920 г. Впоследствии судебные органы конституционного контроля по образцу Австрии стали создаваться и в других странах Европы (Чехословакия – 1920 г., Греция – 1927 г. и т.д.).

Теоретическое обоснование необходимости конституционного правосудия признается за Гансом Кельзенем. Его теория получила название «чистой теории права», в соответствии с которой право представляется таким, как оно есть, без его оправдания или критики. Другими словами, он отказывался исследовать содержание позитивного права с точки зрения ценностей, утвердившихся в обществе.

Заслугой австрийского ученого, безусловно, явилось то, что он обосновал необходимость существования Конституционного трибунала, призванного контролировать конституционность всей иерархии нормативных актов.

Специфическими особенностями европейской модели является то, что конституционная юстиция признается автономной от системы общего правосудия и разрешение споров осуществляется с участием судей, имеющих специальную квалификацию. Либо конституционный контроль осуществляется верховными (высшими) судами или их специальными палатами по специальной процедуре. Но в любом случае это централизованный и, как правило, абстрактный конституционный контроль (но не всегда, например, в России – конкретный конституционный контроль) [22].

В европейской модели выделяются три вида органов судебного конституционного контроля: 1) конституционные суды (Албания, Белоруссия, Венгрия, Россия и др.); 2) централизованный конституционный контроль, осуществляемый верховными судами; 3) квазисудебные органы конституционного контроля (Франция, Казахстан, Марокко, Сенегал, Тунис). Их формирование происходит, как правило, без участия судебного корпуса. При рассмотрении дела судебная процедура используется только частично [23, с. 20-21].

Следует отметить, что в ряде стран утверждается смешанная модель конституционной юстиции, для которой характерно сочетание не только различных форм и видов контроля, но и осуществление его как судами общей юрисдикции, так и специализированными органами конституционного правосудия. Например, Греция, Португалия, ЮАР [19].

Отметим, что в унитарном государстве обычно существует лишь один орган конституционной юстиции, юрисдикция которого распространяется на всю территорию страны. В федеративных же государствах в отдельных случаях наряду с общенациональным органом конституционного контроля собственные аналогичные органы могут быть созданы в субъекте федерации [23, с. 257]. Но и в этом случае целостная система конституционной юстиции не образуется, поскольку основным направлением деятельности федерального органа конституционной юстиции является контроль за соответствием правовых актов федеральной Конституции, а в компетенцию аналогичных органов субъектов федерации входит обеспечение соответствия правовых актов, принимаемых в данном субъекте, его конституции [24].

В теории права относительно систем судебного конституционного контроля в субъектах федераций также говорят о двух моделях. Первая – американская модель – характеризуется тем, что субъекты практически полностью воспроизводят механизм федерального судебного конституционного контроля, но не являются подконтрольными или зависимыми от центра. Как нами уже отмечалось ранее, в США очень значительна роль верховных судов штатов в толковании конституций и оценке законодательства штатов в связи с рассматриваемыми ими судебными делами или

жалобами на решения административных органов. Очевидно, что специальные судебные (квазисудебные) органы конституционного контроля здесь отсутствуют.

Вторая система – европейская – отличается большим своеобразием, в том числе здесь наличествуют и квазисудебные органы конституционного контроля.

Справедливо замечание, сделанное Ю. А. Юдиным и Ю. Л. Шульженко. Его суть в том, что «из всех федераций, где действует европейская модель конституционного правосудия, наибольший интерес представляют ФРГ и Россия, хотя в последней процесс создания органов конституционного правосудия в субъектах федерации еще не завершился» [25, с. 19].

В истории Германии, так же как и в нынешней России, был период (60 – 70-е гг. прошлого века), когда заявленные органы называли «излишней роскошью». Наметилась тогда и тенденция к превращению земельных судов в инстанции, практически полностью подчиненные влиянию федеральных судов. Тем не менее данная ситуация была преодолена. С воссоединением Германии в конце XX в. произошло расширение фактических полномочий изучаемых органов и в целом повышение их статуса. На земельном уровне «региональные» конституционные суды предстали как единственные внепартийные, независимые органы и тем самым как символ земельной государственности [26, с. 33].

Далее отметим, что помимо реально существующих субъектов ограничительно-процессуальных отношений судебного толка, ведутся споры об учреждении новых. В числе прочих ведущее место занимает идея создания в России ювенальной юстиции.

В мировой практике понятие «ювенальная юстиция» применяется для обозначения системы правосудия в отношении несовершеннолетних, хотя в отечественной литературе отсутствует единый подход к его определению. Одни авторы понимают под ювенальной юстицией судебную систему, осуществляющую правосудие по делам о несовершеннолетних и имеющую задачи судебной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и судебного разбирательства дел о правонарушениях и преступлениях несовершеннолетних [27, с. 42]. И. И. Мартинович шире понимает заявленный термин и полагает, что система ювенальной юстиции включает ювенальные суды, ювенальную прокуратуру и адвокатуру, службу квалифицированных психологов и социальных работников и иных специалистов, а также специальные воспитательные и пенитенциарные учреждения для несовершеннолетних [28, с. 49].

Более широко и с социальным уклоном к понятию «ювенальная юстиция» подходит группа авторов во главе с В. Д. Ермаковым, разработавшая в 1999 г. проект закона «Основы законодательства о ювенальной юстиции в РФ», ст. 1 которого устанавливает, что ювенальная юстиция – это совокупность правовых механизмов, медико-социальных, психолого-педагогических и реабилитационных, а также иных процедур и программ, предназначенных для обеспечения наиболее полной защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, а также лиц, ответственных за их воспитание, реализуемых системой государственных и негосударственных органов, учреждений и организаций [29, с. 22-23; 30, с. 25; 31, с. 57-58].

С учетом представленных положений, а также позиции П. Ф. Наумова, представляется более правильным считать, что специализированные суды являются не единственным, а одним из основных элементов системы ювенальной юстиции [32].

Первый специальный суд по делам несовершеннолетних был создан 2 июля 1899 г. в Чикаго. Примеру США последовали другие страны. Однако автономная ювенальная юстиция возникла не везде. В связи с этим в практике обозначились два варианта: автономный суд, не связанный с общим судом, и состав общего суда, получивший функции рассмотрения дел о несовершеннолетних [33, с. 33-37]. К примеру, автономная ювенальная юстиция была создана в России. Первый суд по делам несовершеннолетних был открыт в Петербурге 22 января 1910 г. К 1917 г. такие суды действовали и в некоторых других городах. Функции судьи по делам несовершеннолетних осуществлял специальный мировой судья [34, с. 72; 35, с. 135-136]. В литературе тех лет деятельность этих судов оценивалась очень высоко. Тем не менее автономная российская ювенальная юстиция перестала существовать по декрету 1918 г. [36, с. 18-23].

В современной России правовые предпосылки для создания ювенальных судов имеются. Например, Концепция судебной реформы 1991 г. прямо указала на целесообразность создания ювенальных судов, а предварительно – специализированных судебных коллегий в федеральных судах и судах субъектов РФ [37, с. 56, 57]. Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» в п. 3 ст. 4 закрепил, что к федеральным судам наряду с другими относятся специализированные суды, входящие в систему федеральных судов общей юрисдикции [38].

В качестве еще одной потенциальной структуры, которая может пополнить состав субъектов ограничительно-процессуальных правоотношений в России, выступают административные суды.

Указанный выше Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ также предусматривает создание специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел, статус которых устанавливается федеральным конституционным законом (ст. 26). Однако эти судебные органы так и не созданы, хотя, помимо законодательных оснований, данный вопрос также тщательно аргументирован и в юридической науке [39, с. 114; 40, с. 40; 41, с. 101].

Резюмируя осуществленное исследование, необходимо подвести следующие итоги.

Содержательно термины «субъект права» и «субъект правоотношения» являются тождественными.

Типично на основе принципа разделения государственной власти среди властных субъектов ограничительно-процессуальных отношений выделены органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Их перечень является исчерпывающим и, как правило, конституционно определен.

Исследованные субъекты также могут быть разделены на коллегияльные и единоличные, постоянные и временные, федеральные (центральные) и региональные (для федеративных государств); формируемые населением, органами государственной власти или смешанным способом. Данные виды дополняют основной, рассмотренный нами классификационный критерий и в совокупности с ним способствуют познанию в целом сущности субъектов ограничительно-процессуальных правоотношений.

Сделан вывод о функционирующих и перспективных в создании (причем имеются и законодательные, и доктринальные аргументы в пользу этого) субъекты ограничительно-процессуальных правоотношений. Полагаем, учреждение последних является целесообразным на экспериментальной основе, а дальнейшая научная дискуссия, в том числе уже опыта их работы позволит оптимизировать данный процесс.

Литература и примечания

1. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. М., 1982.
3. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968.
4. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.
5. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4.
6. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2.
7. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебник. М., 2001.
8. Марченко М.Н. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. М., 2001.
9. Мишин А.А. Государственное право США. М., 1976.
10. Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993. № 7.
11. Мальцев Г.В., Экимов А.И., Ефимов В.И. Новый российский парламент: надежды на будущее // Российская Федерация. 1993. № 1/13.
12. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1.

13. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма; Инфра-М, 2012.
14. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
15. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М.: Норма, 2008 .
16. Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.
17. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2006.
18. Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. М.: Юрист, 2007.
19. Хлобыстова К.А. Конституция и модели конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2.
20. Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. М.: Норма, 1997.
21. Клишас А.А. Конституционная юстиция в зарубежных странах. М.: Международные отношения, 2004.
22. Сафонов В.Е. Институт судебного конституционного контроля в зарубежных странах: история, теория, практика. – М., 2003.
23. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2001.
24. Павликов С.Г. Зарубежные региональные органы конституционного контроля – реализация особой формы судопроизводства // Администратор суда. 2008. № 3.
25. Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., 2000.
26. Брусин А.М. Защита конституционных прав и свобод личности как направление деятельности Федерального конституционного суда и конституционных судов земель: сравнительно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.
27. Правозащитник. 1996. № 2.
28. Мартинович И. В Беларуси созрели предпосылки создания ювенальной юстиции // Российская юстиция. 2002. № 8.
29. Ермаков В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // Российская юстиция. 2000. № 10.
30. Ткачев В.Н. Освобождение несовершеннолетних от уголовной ответственности и восстановительное правосудие: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2002.
31. Смеловцев К.И. К вопросу о формировании новой отрасли права // Юрист. 2004. № 12.
32. Наумов П.Ф. Ювенальные суды в Российской Федерации // Российский судья. 2008. № 2.
33. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. М., 2000.
34. Беляева Л. Особые суды по делам несовершеннолетних в России // Социалистическая законность. 1990. № 11.
35. Беляева Л. Отечественный опыт правосудия в отношении несовершеннолетних (начало XX в.) // Журнал российского права. 2003. № 1.
36. Мельникова Э. Из истории российской ювенальной юстиции // Правозащитник. 1998. № 3.
37. Концепция судебной реформы в РФ / Сост. С.А. Пашнин. М., 1992.
38. Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 08.06.2012 г.) // Российская газета. – 1997, 6 января; 2012, 9 июня.
39. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001.
40. Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
41. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОИЗВОДСТВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК НАУЧНОЙ КАТЕГОРИИ

© 2013 г. В.Н. Самсонов, Е.В. Самсонова

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015*

В статье на основе теории юридической деятельности и действующего законодательства рассмотрены признаки конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, с учетом которых сформулированы и обоснованы комплексное определение и признаки этого производства.

Ключевые слова: *юридический процесс, конституционный процесс, конституционное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, юридическая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, процессуальные отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.*

Taking the theory of legal activities and current laws as the basis, the author examines the features of constitutional proceedings of the state legislative (representative) bodies of the constituent parts of the Russian Federation; formulates and substantiates a comprehensive definition and the features of the procedure.

Keywords: *legal process, constitutional process, constitutional procedure of state legislative (representative) bodies of the constituent parts of the Russian Federation, the legal activities of state legislative (representative) bodies of the constituent parts of the Russian Federation, procedural relations of the state legislative (representative) bodies of the constituent parts of the Russian Federation.*

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ наделены законом широким кругом полномочий, которые отражают их юридические возможности, их юридический потенциал. Реальная же сила этих органов обнаруживается в их юридической деятельности, в которой проявляется их сущность.

Без нее законодательные (представительные) органы государственной власти не способны выполнять стоящие перед ними задачи, а в случае несоответствия ее закону могут задерживать поступательное развитие нашего общества и государства по пути демократии и свободы.

В целях превращения юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в упорядоченный процесс реализации их полномочий, о которых говорит закон, важное значение имеет создание на основе соответствующих выводов юридической процессуальной науки и действующего законодательства теории конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Решение этой важной задачи науки конституционного права следует начинать с разработки понятия данного производства, поскольку оно составляет главное в данной теории и дает необходимый импульс для иных процессуальных исследований юридической деятельности

законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Не менее существенным фактором, непосредственно определяющим необходимость исследования конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, является состояние разработки этой проблемы в отечественной науке конституционного права. В последнее время основное внимание сосредоточено на характеристике процессуальных аспектов правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Есть даже диссертационная работа «Производство по принятию нормативно-правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» [1]. Однако пока не стали предметом научного внимания другие виды юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (учредительная, контрольная и т.д.). Вне поля зрения ученых конституционного права остаются и общие проблемы юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, к которым мы, прежде всего, относим вопрос о понятии конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Необходимость разработки понятия конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ подтверждается и состоянием законодательства, регулирующим отношения этого производства. Его нормы должным образом не кодифицированы. При этом в них нет необходимых процессуальных терминов и определений, что заметно осложняет процесс реализации полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

В целях преодоления ситуаций, сложившихся в исследовании и правовом регулировании юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, рассмотрим и охарактеризуем понятие конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Однако, прежде всего, выскажем иное отношение к термину «конституционное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ», поскольку в науке конституционного права он применяется впервые.

Необходимость использования наименования «конституционное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» в науке конституционного права обусловлена следующими обстоятельствами. Оно: 1. Подчеркивает связь юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ с другими юридическими процессами и производствами и тем самым создает необходимые предпосылки для рационального применения опыта их исследования в процессе познания конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. 2. Создает теоретическую основу для разработки комплексного определения конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, охватывающего, как будет показано далее, юридическую деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, процессуальные отношения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ; процедуры конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. 3. Дает необходимый импульс для познания тех конституционных производств, из которых это производство состоит: «учредительного конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ», «контрольное конституционное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» и т.д.

Понятие «конституционное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ». Оно должно быть производным от

родового понятия «конституционный процесс» и наиболее общего определения «юридический процесс».

В науке конституционного права накопились ценные знания о природе и специфике отдельных конституционных процессах и производствах: конституционном судебном процессе; законодательном процессе; избирательном процессе; производстве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по принятию нормативно-правовых актов и т.д. В то же время сам термин «конституционное производство» выпадает, по словам Н.С. Волковой и Т.Я. Хабриевой, из арсенала строго юридической лексики и отождествляется со всем демократическим ходом разработки, принятия и реализации Конституции Российской Федерации [2, с. 9-11]. К сказанному можно добавить и то, что в науке конституционного права до сих пор нет и развернутого научно обоснованного юридического определения «конституционный процесс», выступающего основой познания всех процессуальных аспектов конституционного права. Не могут выполнять роль этой основы и те определения конституционного процесса, которые отождествляют его только с конституционным судебным процессом [3, с. 38-39; 4, с. 72-77; 5, с. 2-8; 6, с. 199-212], поскольку оставляет вне поля зрения ученых конституционного права другие конституционные процессы и производства и лишает их возможности разработать и обосновать предложения по кодификации процессуальных норм конституционного права.

Нецелесообразно, на наш взгляд, формулировать понятие конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ исходя из определений ученых конституционного права, понимающих под процессуальными аспектами конституционного права порядок деятельности субъектов государственного права [7, с. 21], поскольку, как будет показано далее, этот порядок относится лишь к одному из процессуальных компонентов рассматриваемого конституционного производства.

Из сказанного о подходах к характеристике конституционного процесса следует, что в науке конституционного права еще нет того его понятия, которое можно взять за основу разработки конституционного производства законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. Поэтому решим эту важную задачу науки конституционного права, исходя из соответствующего понятия юридического процесса.

В юридической науке вопрос о таком понятии является дискуссионным. Так, Е.Г. Лукьянова называет и описывает пять различных определений ученых-юристов о юридическом процессе [8, с. 41-42]. В нашу задачу не входит обстоятельный разговор о таких определениях. Она гораздо скромнее и состоит в выборе из существующих в юридической литературе определений юридического процесса, того его определения, которое может стать основой для разработки понятия конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Им, на наш взгляд, выступает то определение юридического процесса, которое рассматривает его в виде всей юридической деятельности государственных органов (правотворческой, правоприменительной, учредительной и т.д.), и вот почему. Оно позволяет, во-первых, разработать, как будет показано далее, комплексное определение конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, описать в нем основные процессуальные компоненты этого производства: юридическую деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, процессуальные отношения и процедуры этого производства.

Во-вторых, исследовать с единых общетеоретических процессуальных позиций все виды производств, из которых складывается рассматриваемое производство (учредительное конституционное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, правотворческое конституционное производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и т.д.).

Кроме того, при конструировании понятия конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ целесообразно применять и такие категории материалистической деятельности, как

содержание и форма явления, а также учитывать опыт их применения в ходе познания юридического процесса.

Чтобы четко определить содержание и форму конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, необходимо уяснить, что представляет собой содержание и форма явления с философской точки зрения и что о них пишут ученые-юристы в процессе исследования юридического процесса.

При исследовании содержания и формы явления философы отмечают, в частности, следующие их черты. Содержание – это взаимосвязанные и внутренне существенные для качественной характеристики какого-либо явления его свойства и признаки, а форма – внешнее выражение содержания, способ его существования. Наряду с внешней формой выделяется внутренняя форма, представляющая собой организацию содержания, ее строения, расположение составных частей и порядок их связей (структуры) [9].

Исходя из положений философии о содержании и форме явления, ученые-юристы сформулировали и обосновали юридическое понимание содержания и формы юридического процесса.

В юридической науке, рассматривающей юридический процесс как юридическую деятельность, под содержанием такого процесса обычно понимают тот или иной вид названной деятельности [10, с. 7]. Мы в целом разделяем такой подход к характеристике содержания юридического процесса и по аналогии с ним под содержанием конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ будем понимать всю их юридическую деятельность. Эта деятельность составляет главное, общее и необходимое в организации рассматриваемого производства, а ее исследование приобретает исключительно важное значение для разработки его понятия. Она отражает взаимосвязанные и внутренне существенные для качественной характеристики черты и признаки конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а их поиск, познание и применение составляет одну из главных исследовательских задач.

В целях ее исполнения начнем формулирование понятия конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ с рассмотрения признаков юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Исходным для их познания служит вывод о том, что рассматриваемая деятельность составляет часть юридической деятельности в ее процессуальном смысле и потому ей присущи подавляющее число признаков этой деятельности, о которой пишут ученые-юристы, а именно: государственно-властный характер, юридическая природа, динамизм, специальное правовое регулирование.

В юридической литературе к признакам юридической деятельности отнесена также и ее связь с методом правового регулирования. Однако эта связь не имеет общего значения для всех разновидностей юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, и потому включать названную связь в перечень признаков этой деятельности, на наш взгляд, не целесообразно.

Названные выше признаки юридической деятельности подчеркивают взаимосвязь юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ с иными разновидностями юридической деятельности. В то же время как признаки юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ они подчеркивают ее автономность в системе юридической деятельности, поскольку отражают в своем содержании специфику рассматриваемой деятельности. Кроме того, к признакам юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ следует отнести еще и те, которые прямо вытекают из ее особенностей. К таким признакам юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ мы относим ее представительность, назначение, связь с полномочиями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Все признаки юридической деятельности, о которых было сказано, целесообразно расположить, исходя из их значимости, в следующем порядке: назначение; юридическая природа; представительность; государственно-властный характер; динамизм; специальное правовое регулирование; связь с полномочиями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Кратко их охарактеризуем.

Назначение юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Опираясь на опыт познания назначения юридических процессов и производств, а также с учетом ее специфики, можно сделать вывод о том, что главный смысл этой деятельности заключается в своевременном рассмотрении законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ вопросов, отнесенных к их ведению законом, и издании ими в ходе этого рассмотрения законных, справедливых и объективно необходимых для развития личности, общества и государства на пути демократии и свободы правовых актов.

Юридическая природа юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ с учетом специфики этой деятельности трансформируется в ее конституционно-правовую природу. О наличии этой природы говорят следующие обстоятельства: 1. Рассматриваемая деятельность осуществляется субъектами конституционного права – законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ. 2. Юридическая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ регулируется группой норм конституционного права. 3. В процессе реализации данной деятельности возникают, развиваются и прекращаются соответствующие конституционно-правовые отношения.

Представительность юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ выражается главным образом в том, что она опосредована соответствующими выборами, парламентской демократией, в условиях которой формируется политическая воля народа, возлагаемая на депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и осуществляется законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно.

Государственно-властный характер юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ заключается в том, что: органы, осуществляющие эту деятельность, отнесены законом к органам государственной власти; реализуют законодательную государственную власть; наделены значительным объемом государственно-властных полномочий; издают общеобязательные к исполнению на территории субъектов РФ нормативно-правовые акты (учредительные акты субъектов РФ, законы субъектов РФ и т.д.).

Динамизм юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ выражается в ее неразрывно связанных друг с другом функциональных и юридических стадиях.

Сущность и специфика функциональной стадии юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ обусловлена ее природой. А в их систему входят общие и дополнительные стадии. К общим функциональным стадиям конституционного производства можно отнести: подготовку вопросов ведения законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ к рассмотрению по существу; рассмотрение вопросов ведения законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ по существу; принятие решения по вопросам ведения законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ и его юридическое оформление.

Дополнительные функциональные стадии конституционного производства законодательных представительных органов государственной власти субъектов РФ есть те, которые характерны для отдельного производства, входящего в его структуру.

Стадии логической последовательности юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – есть обособленная совокупность мыслительных операций депутатов и иных их лиц законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ,

протекающих во времени и направленных на правовое разрешение тех вопросов, которые возникают в ходе реализации полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также норм права, регулирующих деятельность этих органов.

Все мыслительные операции депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, как и мыслительные операции лидирующих субъектов других юридических процессов, направлены на осознание самого факта возникновения юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, идут к норме права, снова возвращаются к факту, о котором было сказано, и лишь после установления связи между фактом и нормой права моделируется в соответствующее решение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Специальное правовое регулирование юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Оно призвано с разной степенью детализации закреплять общие положения конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (его цели, задачи, и принципы), а также устанавливать специфику тех производств, из которых оно состоит – учредительного конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, правотворческого конституционного права законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и т.д. Процессуальные нормы, регулирующие юридическую деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, должным образом не кодифицированы и содержатся в большом числе различных по своему наименованию, юридической силе и форме нормативно-правовых актах.

Связь юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ с полномочиями этих органов. Она выражается в том, что названные явления конституционного права друг без друга не существуют. Однако первичным звеном в этой связи являются полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, поскольку они определяют характер юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также ее виды и специфику. Что касается юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, то она выполняет по отношению к полномочиям этих органов роль их формы. И в этом смысле имеет самостоятельное юридическое значение.

Таковы основные черты юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Они выражают главное в конституционном производстве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и, вне всякого сомнения, должны быть отражены в понятии этого производства. Однако, как уже отмечалось, данное понятие должно быть комплексным, охватывающим не только содержательные признаки конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, но и основные характеристики его формы.

В юридической литературе укоренилось представление о юридической процессуальной форме. При этом одни авторы призывают отказаться от теории юридической процессуальной формы [11, с. 25], а другие – призывают к дальнейшему развитию этой теории [12, с. 138].

В разрешении проблемы юридической процессуальной деятельности мы поддерживаем мнение тех ученых-юристов, которые говорят о необходимости дальнейшего ее анализа, хотя бы потому, что вне этой критики остались многие отраслевые определения этой формы.

При исследовании формы юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ будет главным образом исходить из того, что она, как уже отмечалось, как и форма любого явления, делится на внутреннюю и внешнюю.

Внутренняя форма конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. С учетом положений философии о внутренней форме явления, о которых шла речь выше, а также исходя из действующего законодательства и специфики юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ предлагаем считать внутренней формой конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ процессуальные отношения, складывающимися между участниками этого производства, поскольку они выражают те связи, которые возникают, развиваются и прекращаются в этом производстве, а также придают ему необходимую целенаправленность и упорядоченность.

Как автономное явление конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ его процессуальные отношения характеризуются как и иные процессуальные отношения своим назначением, фактической юридической основой, а также структурой. Названные признаки придают относительную самостоятельность отношениям конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и в совокупности с другими его компонентами обеспечивают выполнение задач, стоящих перед их участниками.

Внешняя форма конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. На наш взгляд, эта форма выражается в соответствующих процедурах. Данный вывод основан на мнении ученых-юристов, которые прямо относят процедуры к форме юридического процесса [13, с. 103]. Кроме того, он полностью соответствует положениям философии о форме явления и позволяет с учетом уже имеющегося опыта исследования процессуальной формы отнести к внешней форме конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ его процедуры и понимать под ним порядок реализации юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и отношений, складывающихся в этом производстве.

С учетом сказанного, под конституционным производством законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ можно понимать конституционно-правовую, представительную, государственно-властную, динамичную, урегулированную соответствующими нормами конституционного права деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, направленную на своевременное разрешение законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ вопросов, отнесенных к их ведению законом, и издание в ходе этого разрешения законных, справедливых и объективно необходимых для развития личности, общества и государства по пути демократии и свободы правовых актов, а также отношения и процедуры этого производства.

Литература и примечания

1. Лукьянчикова Е.Ф. Производство по принятию нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009.
2. Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции конституционного суда Российской Федерации и парламент. М.: Норма, 2005.
3. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учебное пособие. М., 1998.
4. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.). М., 2001.
5. Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М.: Норма, 2003.
6. Овсепян Ж.И. Конституционное судебно-процессуальное право у истоков отрасли права, науки // Правоведение. 1999. № 2.
7. Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2003.
8. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2003.

9. Элькинд П.С. Категории содержания и формы в сфере уголовно-процессуального регулирования. Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. Воронеж, 1979.

10. Даев В.Г. Взаимосвязь уголовного права и процесса. Л.: Изд-во Ленингр. Ун-та, 1982.

11. Протасов В.Н. Основы правовой процессуальной теории. М.: Юрид лит., 1991.

12. Касумов Ф.З. Конституционные основы юридического процесса // Советское государство и право. 1981. № 3.

13. Бобылев А.И., Гошенев Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть России: теория и практика ее осуществления. М., 2003.

УДК 342.71

ФОРМИРОВАНИЕ СТАТУСНО-УЧРЕДИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. В.А. Зайцев

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015*

В статье представлен генезис статусно-учредительного законодательства о гражданстве в Российской Федерации. В правовом акте заявленного ряда особое внимание было уделено нормам, касающимся граждан бывшего СССР, переехавших на территорию России. В итоге обозначены авторские предложения по совершенствованию исследованного в работе законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: *гражданин, «нулевое» гражданство, соотечественник, статусно-учредительное законодательство о гражданстве, беженец, вынужденный переселенец.*

The paper presents the genesis of the status founding legislation on citizenship in the Russian Federation. In the legal act special attention is paid to the rules relating to citizens of the former Soviet Union that have moved to the territory of Russia. The author concludes by proposing the ways of improving the relevant laws of the Russian Federation.

Keywords: *citizen, «zero» citizenship, national, status founding legislation on citizenship, refugee, displaced person.*

Исследование категории «гражданин бывшего СССР» требует анализа законодательства о гражданстве и правовом положении иностранных граждан в России с момента фактического начала распада СССР до настоящего времени. При этом особого внимания требует проблема статусного определения соотечественников. Следует отметить, что в различных исследованиях законодательство о гражданстве [1, 2] и правовом положении иностранных граждан в России [3] уже неоднократно анализировалось, однако не всегда ретроспективно. Имеются и исследования, посвященные статусу соотечественников [4, с. 271], беженцев [5, с. 189; 6; 7], вынужденных переселенцев [8, с. 183] и зарубежного опыта [9; 10, с. 124; 11] в этой сфере. При этом с позиции регулирования правового статуса граждан бывшего СССР, возвращающихся в Россию, подробные исследования практически отсутствуют.

После распада СССР образовались государства «ближнего зарубежья» – новый термин, включающий в себя все бывшие республики Советского Союза.

За словосочетанием «ближнее зарубежье» первоначально стояло представление о том, что границы России после распада СССР пока нельзя считать окончательными. Официальные заявления об этом делались первым заместителем Министра обороны Российской Федерации А.А. Кокошиным, членом президентского совета А. Миграняном [12].

«Постсоветское пространство» – термин, также характеризующий независимые государства, которые вышли из состава Советского Союза в результате его распада в 1991 г. [13].

Термин «СНГ и Балтия» возник после декабря 1991 г., когда Советский Союз был трансформирован в международную организацию – СНГ. Эстония, Латвия и Литва в организацию СНГ не вошли.

Современное законодательство о правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации основывается на Конституции РФ [14], состоит из федеральных законов и подзаконных актов, определяется международными договорами и соглашениями.

По мнению А.В. Подольского, открытие границ для свободного перемещения людей после распада Союза ССР привело к тому, что поток иммигрантов стало весьма нелегко контролировать.

Обострение проблем миграции связано и с отсутствием адекватной российским реалиям правовой базы для регулирования и квотирования объемов иммиграции, порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны, их законной депортации или обеспечения их интеграции в российское общество. Кроме того, прибытие иностранцев на территорию России облегчается тем, что государственная граница со странами СНГ практически открыта, отсутствует визовый режим и не отрегулировано законодательство по борьбе с незаконной иммиграцией. Вызывает озабоченность сложившаяся ситуация с российскими гражданами и гражданами бывшего СССР [15, с. 9 -11; 16; 17, с. 88-97; 18, с. 105-108], считающими себя русскими и проживающими на территориях бывших союзных республик [19, с. 5-6].

Конституция РФ прямо устанавливает, что приобретение и прекращение российского гражданства осуществляется в соответствии с федеральным законом (ст. 6). Таковой (Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» [20]) вызвал неоднозначные оценки теоретиков и практиков [22] в связи с тем, что ряд его положений не вполне отвечает конституционным требованиям, грешит двойственностью и непоследовательностью, свидетельствует о незавершенности процесса оптимизации многих содержательных характеристик.

Целесообразно уточнить ключевые понятия института гражданства. Достаточно распространено не только в учебной, но и в научной литературе определение гражданства с позиции «принадлежности лица государству» [23, с. 5; 24, с. 233; 25], что было законодательно отражено, например, в ст. 1 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» [26], где иностранными гражданами признавались лица, имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства. На наш взгляд, с таким подходом согласиться нельзя, поскольку «принадлежность» как вещная категория искажает сущность гражданства. При таком подходе государство может распоряжаться «принадлежащим ему гражданином» по собственному усмотрению, что не соответствует ни конституционным постулатам, ни демократическим аксиологическим основам [27, с. 5-8]. Не отказываясь от «привычной» характеристики «принадлежность» в определении гражданства, О.Е. Кутафин связывает ее не с государством, а с «народом» государства, что представляется более корректным. В его дефиниции гражданства удачно соединены конструктивная преемственность и современный законодательный подход [28, С. 81].

Считаем необходимым специально отменить важный этап в развитии института российского гражданства, когда из законодательства была исключена его политическая характеристика. В преамбуле Закона СССР о гражданстве от 23 мая 1990 г. гражданство определялось как политико-правовая связь гражданина с государством, что ввиду гипертрофии политического аспекта создавало для граждан опасность (причем не только гипотетическую, но и возникавшую реально) лишения советского гражданства, если они не разделяли официальной политики государства.

Первым законом, связанным с защитой и российских, и иностранных граждан, и лиц без гражданства, в большинстве своем объединенных общим названием «бывшие советские граждане», был Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [29], принятый ввиду особой остроты проблем, с которыми столкнулись граждане бывшего СССР после денонсации Договора об образовании СССР [30], когда по некоторым оценкам более 30 млн. россиян остались за пределами России [31].

Принятию Федерального закона от 24 мая 1999 г. предшествовало несколько указов главы государства [32, 33, 34].

Особенности Федерального закона от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» связаны со сложным сплетением интересов, принципов и сфер, которые намеревались урегулировать данным актом. В сферу интересов России попадают и ее граждане, находящиеся за границей, что связано с реализацией конституционной функции государства, и иностранные граждане российского происхождения, что требует учета национальных законов страны проживания и международных документов; и лица без гражданства, правовой статус которых должен быть определен с учетом конвенции 1961 г. [35], национального законодательства страны пребывания, российского законодательства. Причем в каждом конкретном случае нужно быть исключительно внимательным к человеку. Это только субъектно-нормативный срез проблемы. Но ведь есть еще вопросы защиты прав и свобод, их институционально-процессуальное обеспечение. Суммой данных проблем явилось то, что Федеральный закон от 24 мая 1999 г. практически не опирается на императивные нормы, а в его название впервые после принятия Конституции РФ 1993 г. включено слово «политика», что в целом не свойственно закону.

Правозащитные нормы законов адресуются не только лицам, относящимся к общим статусным категориям (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства), но и тем, чей статус определен как специальный, например, вынужденный переселенец и беженец.

Действовавшие законы от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» [36] и «О беженцах» [37] в связи с принятием Конституции РФ были изложены в новых редакциях [38, 39], которые дали импульс развития названным институтам. Отметим, что в тексте Конституции РФ нет упоминания о вынужденных переселенцах и о беженцах. Отметим, что регулирование касающихся их вопросов опирается на широкий подзаконный ресурс [40, 41, 42, 43, 44], где в инструктивно упорядочивающем замысле есть опасность потерять главную цель.

Учитывая, что вынужденный переселенец, как правило, – гражданин России, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка и т.п., он имеет все конституционные права и свободы, реализация которых в связи со сложившейся ситуацией обретает дополнительные гарантии, предусмотренные законодательством.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [45] (далее – Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 ФЗ). В этом документе даны основные понятия, связанные с правовым положением иностранных граждан в Российской Федерации. При этом не делается различий между гражданами СССР и дальнего зарубежья.

Вступивший в силу 1 июля 2002 г. Федеральный закон № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» был призван регулировать после затянувшегося «переходного периода» все аспекты российского гражданства.

Указанный закон так и не решил ряд проблем въезжающих на территорию России граждан СССР, а во многом даже ухудшил их положение.

При реализации на практике положений этих двух важнейших законодательных актов выявлены серьезные проблемы их применения и распространения на миллионы наших соотечественников, фактически уже проживающих в России.

Неопределенность правового статуса исследуемой категории иностранных граждан не позволяет им легализоваться на своей исторической родине.

Наиболее распространенный выход для иммигрантов, большинство из которых относится к русским и «русскоязычным», проживающим в России без регистрации или без документов по 5-15 лет – это получение национального паспорта (Украины, Узбекистана и пр.), подготовка других необходимых документов, а уж потом возможность подачи документов на получение временного проживания (зачастую, при наличии квоты в субъекте России).

1 ноября 2002 г. вступил в силу вышеупомянутый Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который не установил каких-либо особенностей получения правового статуса гражданами бывшего СССР, отнеся их к категории иностранных граждан и лиц без гражданства.

На иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию до вступления в силу указанного документа в порядке, не требующем получения визы, была возложена обязанность получения миграционной карты в территориальном органе миграционной службы по месту пребывания в течение 60 суток со дня вступления в силу закона. И с этого времени срок их временного пребывания в России ограничивался 90 сутками. Однако многие лица указанной категории не смогли воспользоваться этим «переходным периодом» по причине отсутствия документов, удостоверяющих личность, либо жилого помещения, где они могли бы зарегистрироваться, а также иных документов, необходимых для получения правового статуса.

В дальнейшем в отношении этих лиц были приняты дополнительные меры, позволяющие им получить вид на жительство, минуя процедуру получения разрешения на временное проживание и гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Однако распространялись эти нормы только на иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированных по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г.

Таким образом, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» установил обязательность наличия вида на жительство у всех иностранных граждан в подтверждение законности их проживания в России и с 1 ноября 2002 г. превратил в нелегалов всех бывших граждан СССР, не имеющих разрешительных документов на проживание.

Позже Федеральным законом РФ от 1 октября 2008 г. № 163-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О гражданстве РФ»» был установлен упрощенный порядок получения российского гражданства для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся участниками Государственной Программы по переселению соотечественников. Действительно, он дал возможность подавать на гражданство сразу после оформления разрешения на временное проживание, минуя вид на жительство. Однако окончательная редакция Федерального закона № 110 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении»» вернула квоты на получение разрешения на временное проживание, без которого невозможно получить российский паспорт. Квоты крайне малы [46, с. 72-82].

Таким образом, федеральные законы 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ударили не только по еще не приехавшим соотечественникам, но и по тем, кто уже жил в стране. В соответствии с этими актами (в версии 2002 г.) люди, которые по разным причинам приехали в Россию, одновременно и неожиданно стали нелегальными мигрантами. Большинство из них спокойно жили на территории Российской Федерации и считали себя ее гражданами, поскольку имели собственные квартиры и дома, были зарегистрированы по месту жительства, работали, служили в армии и платили налоги. Но при попытке обмена советских паспортов на новые, российские, им заявляли, что, имея паспорта, выданные Азербайджанской, Казахской,

Таджикской ССР и другими советскими республиками, они для Москвы являются иностранными гражданами. И потому в срок до 90 суток должны определиться: либо покинуть Россию, либо обратиться в соответствующие госструктуры с ходатайством о получении вида на жительство или приобретении российского гражданства.

Политика репатриации по определению тесно увязана с политикой в области натурализации. Напомним, что первым событием в этой области было принятие закона «О гражданстве РСФСР» 28 ноября 1991 г. Этот закон был не просто полностью адекватен текущим событиям – он их предвосхищал. Принятый за 10 дней до распада СССР, закон полностью учитывал правовые последствия изменения гражданского статуса для жителей распадающегося государства. Особенно важной была ст. 13 «Признание гражданства Российской Федерации», действие которой отменилось только с принятием Федерального закона «О гражданстве» в 2002 г., а фактически перестало действовать намного раньше. Ст. 18 «Приобретение гражданства в порядке регистрации» указанного акта также необходимо отметить ввиду того, что она давала возможность получить гражданство России всем гражданам бывшего СССР в заявительном порядке.

Резкая реакция общества на Федеральный закон «О гражданстве» привела к принятию новой версии (11 ноября 2003 г.), в которой были установлены преференции для некоторой категории лиц. Однако переломить сложившуюся тенденцию сокращения миграционного потока это уже не помогло.

Не спасло положения и предпринятая попытка выстроить (системой преференций) канал натурализации через образование и службу в вооруженных силах для молодых, образованных и прошедших определенную социокультурную переработку лиц из стран СНГ. Эффект от введения в действие этих положений был мизерен: за 2009 г. из числа бывших студентов гражданство России приняло 12 человек; за несколько месяцев 2010 г. – 21; а из отслуживших в российской армии за последние два года – ни один человек [47].

Подводя итоги приведенного выше анализа оформления в России статусно-учредительного законодательства, отметим следующее:

Так называемый «нулевой вариант» гражданства, по которому миллионы соотечественников стали иностранцами, породил массу проблем, многие из которых не решены и сегодня. Это появление на постсоветском пространстве значительного числа апатридов, проблемы двойного гражданства, дискриминация русскоязычного населения в республиках бывшего СССР, бюрократические препоны для желающих вернуться на родину, проблема беженцев и вынужденных переселенцев и другие.

Российское законодательство оказалось крайне непоследовательным, негуманным. Мешало отсутствие политической воли. В 1990 гг. Россия принимала массу граждан бывшего СССР, не предоставляя социальные гарантии. Позже часть из приехавших не могла получить гражданство. Значительное число граждан бывшего СССР, трудоспособных, близких по культуре и менталитету не смогли приехать из-за чрезмерно сложной процедуры легализации – прежде всего связанной с проблемами регистрации, гражданства и отсутствием социальной поддержки.

Фактически Россия опоздала с решением многих проблем миграции в СССР. Последние полтора десятилетия складывалась абсурдная картина: в страну въезжали и нелегально трудились миллионы неквалифицированных иностранцев – граждан бывшего СССР, часто вовлеченных в противоправную деятельность. В массе своей они не стремились интегрироваться или ассимилироваться, становились практически рабами, работали в теневой сфере экономики. Выгоду от этого, в основном, получали недобросовестные предприниматели и госслужащие, вовлеченные в коррупционные схемы. Росла ксенофобия и экстремистские настроения в обществе. При этом законопослушные граждане бывшего СССР, приезжавшие или пытавшиеся приехать с семьями, наталкивались на бюрократические сложности, вызванные непродуманными законами. Там где было нужно жесткое регулирование, штрафы, выдворение и т.п. его не было. Там, где нужна была продуманная политика по привлечению квалифицированных специалистов, переселению, помощи соотечественникам, ее тоже не было.

Для граждан бывшего СССР, переехавших на территорию России, в действующем законодательстве существуют особенности относительно принятия гражданства, въезда в Россию и др. Как правило, они установлены международными договорами в рамках СНГ, двухсторонними соглашениями, реже законами. Субъекты Российской Федерации в указанной сфере, как правило, недостаточно активны. Исключения составляют те из них, которые наиболее привлекательны для въезда (Москва, Санкт-Петербург и ряд других).

Проведенное исследование позволяет утверждать, что российское законодательство не делает четких различий между соотечественниками и остальными мигрантами бывшего СССР. В связи с этим, а также в целях совершенствования в стране статусно-учредительного законодательства, считаем необходимым внесение ряда изменений дефинитивного характера в федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Отдельного внимания заслуживает проблема принятия федерального закона «О репатриации».

Литература и примечания

1. Авакьян С.А. Гражданство Российской Федерации. М. Норма, 1994.
2. Авакьян С.А. Россия: Гражданство, Иностранцы, Внешняя Миграция. СПб.: «Юридический Центр Пресс», 2003.
3. Кочуков Т.В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
4. Официальный информационный пакет о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: сборник информационных материалов ФМС России / Под ред. К. О. Ромодановского. СПб.: Гранит, 2011.
5. Анисимова Н.Н. Правовой статус беженцев: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
6. Андрейцо С.Ю., Казанков А.П., Казанкова М.А. Правовые проблемы беженцев в контексте процессов вынужденной миграции. СПб.: Медицинская Пресса, 2005.
7. Искендеров Р.Р. Правовой статус беженцев в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
8. Оздоев М.Д. Конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
9. Боргулев Б. Основы миграционной политики в «иммиграционных» странах: Канада, Австралия, Новая Зеландия // Население и общество. 2003. № 121-122.
10. Васильева Л.А. Вынужденная миграция в Республике Беларусь: теоретико-правовые и организационные аспекты: Монография. Минск: Академия МВД Республики Беларусь, 2000.
11. Коробков А. Иммигранты создали США // Население и общество. 2008. № 351-352.
12. Кокошин А. Еще Не все потеряно // Литературная газета. 1999, 8-14 декабря.
13. Мигранян А. На языке – мед, под языком – лед // Стратегия России. 2005. № 7.
14. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
15. Кручинин А.С. Проблемы реализации конституционно-правового статуса неграждан в законодательстве РФ // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 3.
16. Калачева С.А. Вопросы гражданства, въезда, выезда, регистрации в России и странах СНГ по новому Закону о гражданстве. М., 2003.
17. Поляков В.Г. К вопросу защиты прав и интересов соотечественников за рубежом (задачи и проблемы на примере Прибалтики) // Юриспруденция. 2002. № 1.
18. Бербичашвили М. Поиски альтернатив разрешения этнотерриториальных конфликтов на постсоветском пространстве // Новая Евразия: Россия и страны Ближнего зарубежья. М., 2002. № 14.

19. Подольский А.В. Оптимизация миграционной функции современного Российского государства: Автореф. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.
20. Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 28.06.2009 г.) // Российская газета. 2002, 5 июня; 2009, 1 июля.
21. Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. 2002. № 9/10.
22. Павлушкин А. Прием в гражданство и «приказное» правотворчество // Законодательство и экономика. 2002. № 9.
23. Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идентичность как элемент правового статуса личности // Государство и право. 2000. №5.
24. Россия на рубеже веков: Укрепление государственности / Под ред. проф. А.Н. Соколова. Калининград: «Янтарный Сказ», 2001.
25. Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты. Комментарии законодательства / Под общ. ред. В.Ф. Миронова. М.: НОРМА, 2001.
26. Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-X «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (ред. от 15.08.1996 г., с изм. от 17.02.1998 г.). Утратил силу // Свод законов СССР. – Т. 3. – С. 778.
27. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. 2002. № 3.
28. Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юристъ, 2003.
29. Федеральный закон РФ от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (ред. от 23.07.2010 г.) // Российская газета. 1999, 1 июня; 2010, 27 июля.
30. Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О Денонсации договора об образовании СССР» // Российская газета. 1991, 17 декабря.
31. Постановление Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 590 «О Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2516.
32. Указ Президента РФ от 11 августа 1994 г. № 1681 «Об Основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1888.
33. Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 536 «О создании Фонда по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне» (ред. от 19.11.2003 г.). Утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 9 января 2004 г. № 10 // СЗ РФ. 1996. №16. Ст. 1836.
34. Указ Президента РФ от 6 мая 1996 г. № 648 «О единовременной денежной выплате инвалидам и участникам Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, постоянно проживающим в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2262.
35. Конвенция о сокращении безгражданства заключена в г. Нью-Йорке 30 августа 1961 г. // Действующее международное право. Т.1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996.
36. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ред. от 01.07.2011 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427; Российская газета. 2011, 4 июля.
37. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (ред. от 01.03.2012 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; Российская газета. 2012, 6 марта.
38. Федеральный закон РФ от 20 декабря 1995 г. №202-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (с изм. и доп. от 7 Августа 2000 г., декабря 2002 г.) // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5; 2000. № 33. Ст. 3348; 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5132.
39. Федеральный закон РФ от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О Беженцах» (с изм. от 21 июля 1998 г., 7 Августа, 7 ноября 2000 г., 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 2956; 1998. № 30. Ст. 3613; 2000. № 33. Ст. 3348, №46. Ст. 4537; Российская газета. 2003, 1 июля.
40. Постановление Правительства РФ от 22 Февраля 1997 г. №199 «Об Утверждении порядка выдачи и формы свидетельства о регистрации ходатайства о

признании лица вынужденным переселенцем и удостоверения вынужденного переселенца» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1103.

41. Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. №724 «О размерах единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем» // СЗ РФ. 1997. №25. Ст. 2943.

42. Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. №725 «О порядке оказания содействия лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем, и вынужденному переселенцу в обеспечении проезда и провоза багажа к новому месту пребывания или месту жительства» // СЗ РФ. – 1997. – №25. – Ст.2944.

43. Постановление Правительства РФ от 22 января 1997 г. №53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев» // СЗ РФ. 1997. №4. Ст. 550.

44. Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. №845 «Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. – № 46. Ст. 4562.

45. Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 151-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 3032; 2012. № 31. Ст. 4322.

46. Кириллова Е.К. Государственная программа по переселению соотечественников: преемственность и некоторые итоги // Балтийский регион. 2010. № 4.

47. Градировский С.Н. Доклад-2010. Политика репатриации и трудовой миграции в современном российском государстве. М., 2010.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.23

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ ОБЩЕГО ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО РЫНКА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (ОЭР СНГ)

© 2013 г. А.В. Шиянов

*Ростовский филиал
Российской академии правосудия
344038, г. Ростов-на-Дону,
ул. Ленина, 66*

*Rostov Branch of
Russian Academy of Justice
66, Lenina St., Rostov-on-Don,
344038*

В статье исследуются некоторые договоры и соглашения государств-участников СНГ, нормы которых, обеспечивая параллельную работу электроэнергетических систем, беспрепятственный транзит электроэнергии, гармонизацию таможенного оформления поставок данного товара, вводя единообразные правила хозяйственной деятельности в области электроэнергетики, формируют правовые основы этапа формирования секторального интеграционного объединения в СНГ.

Ключевые слова: *электроэнергетика, общий рынок, договор, соглашение, концепция, принцип.*

The article examines the treaties and agreements between CIS member states which norms set legal bases for sectoral integration within CIS by securing parallel function of electric power systems, unimpeded transit of electric power and implementing uniform regulations in the electric power sector.

Keywords: *electric power sector, common market, treaty, agreement, concept, principle.*

В юридическом смысле экономическая интеграция является процессом, направленным на постепенное образование некоего целостного пространства в результате устранения международно-правовыми средствами межгосударственных барьеров в торговле и введения единых условий для хозяйственной деятельности. ОЭР СНГ представляет собой секторальный пример региональной интеграции, электроэнергетическая система государств-участников которого первоначально создавалась как единая, предусматривающая возможность крупных перетоков энергии. Настоящее исследование предпринимается для характеристики правовых основ данных интеграционных процессов в СНГ, предусматриваемых соответствующими международными договорами.

Одним из документов, в тексте которого упоминается в качестве направления сотрудничества организация электроэнергетического интеграционного объединения государств, ранее входивших в СССР, является Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств-участников СНГ от 25 ноября 1998 г., действующий в редакции Ашхабадского протокола от 30 мая 2012 г. Параллельная или совместная работа с единой частотой в совокупности объектов электроэнергетики, средств эксплуатации и управления ими, связанных единым процессом производства, передачи и распределения, является важным фактором надежной работы электроэнергетических систем государств-участников, создающим базу взаимовыгодного сотрудничества. Основными принципами параллельной работы электроэнергетических систем являются: удовлетворение спроса на электрическую энергию и мощность в каждой из электроэнергетических систем государств в любое время за счет собственных электростанций или поставок электрической энергии из электроэнергетических систем других государств на договорной основе; поддержание стандартной частоты в согласованных диапазонах в каждой из электроэнергетических систем государств за счет собственных источников энергии и/или за счет перетока из электроэнергетических систем других государств; содействие в перетоках электроэнергии на взаимовыгодной основе; поддержание нормативного резерва в каждой из электроэнергетических систем государств и обеспечение недостающей части резерва на договорной основе с электроэнергетическими системами других государств; сокращение потребности в аварийном резерве электрической мощности на основе отдельных соглашений; выполнение согласованных требований надежности работы; ненанесение ущерба электроэнергетическим системам сторон в процессе их деятельности; полная ответственность каждой из электроэнергетических систем государств за электроснабжение своих потребителей и выполнение взятых на себя обязательств.

С целью обеспечения параллельной работы электроэнергетических систем стороны сотрудничают по следующим направлениям: разработка и соблюдение необходимых взаимосогласованных режимных, технических и технологических условий, регламентов, положений и правил, своевременное информирование друг друга о введении и использовании новой нормативной документации; поддержание и развитие своих электроэнергетических систем в объемах, достаточных для устойчивой параллельной работы; разработка стратегии развития электроэнергетики государств-участников и обеспечение ее реализации; разработка механизмов взаиморасчетов в электроэнергетике государств-участников и обеспечение их реализации и своевременной оплаты взаимных поставок электрической энергии; создание и поддержание в согласованных объемах резервов ресурсов для устойчивой параллельной работы электроэнергетических систем; оперативная помощь в случае аварий, стихийных бедствий и в других чрезвычайных ситуациях; принятие мер к формированию и развитию открытого и конкурентоспособного межгосударственного рынка электрической энергии и мощности на базе электроэнергетических систем государств-участников [1].

Далее следует обратить внимание на Соглашение о транзите электрической энергии и мощности государств-участников СНГ от 25 января 2000 г., заключённое в целях содействия становлению ОЭР, исходит из признания электроэнергии товаром особого вида, характеризующимся одновременностью его производства и потребления, требующим постоянного и непрерывного поддержания его параметров в заданных пределах. Под транзитом понимается передача как через территорию стороны по ее электрическим сетям электрической энергии и мощности, произведенных на территории другого государства и предназначенных для территории третьего государства, при условии, что либо другое, либо третье государство участвует в соглашении, так и между двумя пунктами одной стороны через территорию другой стороны по ее электрическим сетям.

Наиболее важными являются следующие условия транзита. Стороны в пределах имеющихся технических возможностей обеспечивают беспрепятственный транзит электрической энергии и мощности через свои территории вне зависимости от места происхождения, места назначения и владельца электрической энергии и мощности по согласованным, экономически обоснованным и прозрачным тарифам, в соответствии с заключенными контрактами. Надлежит устанавливать не менее благоприятный режим транзита, чем тот, который предусматривают технологические и нормативно-правовые акты, регулирующие передачу электрической энергии и мощности, производящихся на территории стороны или предназначенных для ее собственных нужд. Транзит должен осуществляться по линиям электропередачи согласно утвержденным перечням межгосударственных линий электропередачи и пунктов таможенного контроля, оборудованных системами учета электрической энергии. Если транзитные возможности стороны, осуществляющей транзит, ниже предложений на выполнение транзитных операций потенциальных участников, приоритеты устанавливаются, исходя исключительно из технических условий и экономической предпочтительности того или иного предложения. Помимо этого стороны обязались: оказывать содействие в максимальном использовании существующих систем транзита и в реконструкции существующих и/или строительстве новых линий электропередачи на территории стороны, осуществляющей транзит; гармонизировать свои правовые, институциональные и технологические нормы и механизмы транзита, информировать друг друга о подготовке новых правовых актов, изменениях налогового и таможенного законодательства в данной области; обеспечивать своевременные расчеты за транзит электрической энергии и мощности; предотвращать последствия аварийных ситуаций; не допускать отключений от источников поставок электрической энергии и мощности и нанесения ущерба интересам поставщиков, потребителей и участников транзита, даже в случае возникновения споров [2].

В рамках настоящего исследования представляет интерес Соглашение о гармонизации таможенных процедур при перемещении электрической энергии через таможенные границы государств-участников СНГ от 22 ноября 2007 г., которое вводит типовой порядок таможенного оформления и таможенного контроля электрической энергии, перемещаемой через таможенные границы по линиям электропередачи между параллельно работающими электроэнергетическими системами. Рассматриваемое соглашение запрещает применение таможенных процедур временного хранения и внутреннего таможенного транзита в отношении электрической энергии, при этом перемещение электрической энергии из одной стороны через территорию другой стороны на территорию третьей стороны должно производиться в режиме транзита товаров без взимания таможенных платежей и налогов, за исключением таможенных сборов.

В соответствии с данным соглашением фактическое количество электрической энергии определяется как сальдо-переток электрической энергии, рассчитываемый на основании показаний приборов учета, установленных на межгосударственных линиях электропередачи в технологически обусловленных местах. Декларирование электрической энергии производится на основании актов о фактических поставках электрической энергии в соответствии с договорами хозяйствующих субъектов и других документов не позднее 20 дней по истечении календарного месяца. Электрическая энергия, поставляемая по одному контракту в течение расчетного

периода, декларируется как одна партия товара, Таможенное оформление внеплановых перетоков электрической энергии производится на основании актов о фактических поставках электрической энергии, составленных на основании договоров хозяйствующих субъектов, в которых указываются объемы таких перетоков. Декларирование электрической энергии, перемещенной между двумя и более пунктами одной стороны через территорию другой стороны, производится уполномоченным хозяйствующим субъектом, по линиям электропередачи которой происходит перемещение электрической энергии, путем подачи сведений о количестве перемещенной электрической энергии. Таможенные органы сторон осуществляют контроль соответствия фактически перемещенной электрической энергии в контролируемом сечении, то есть, в совокупности точек в схеме электрических сетей, связывающих электроэнергетические системы двух сопредельных сторон, количеству электрической энергии, перемещенной в соответствии со всеми договорами в том же сечении за расчетный период. Идентификация электроэнергии, перемещаемой по линиям электропередачи, не осуществляется, что не препятствует таможенным органам устанавливать в таможенных целях количество, качество и другие ее характеристики, используя сведения, содержащиеся в документах, показаниях счетчиков и других измерительных приборов [3].

Отметим, что координация работы по выполнению обязательств об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем, в области транзита и гармонизации таможенных процедур возлагается на Электроэнергетический совет (ЭЭС) СНГ, учрежденный на основании Соглашения о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики от 14 февраля 1992 г. В состав ЭЭС СНГ входят по должности руководители органов управления электроэнергетикой, являющиеся представителями государств-членов Совета. ЭЭС возглавляется президентом и вице-президентом, назначаемыми сроком на 1 год в порядке ротации в согласованной последовательности. Заседания собираются не реже двух раз в год, внеочередное заседание может созываться либо по решению президента, либо по предложению не менее трех членов ЭЭС. Рабочим органом является Исполнительный комитет, возглавляемый председателем.

Из направлений деятельности ЭЭС СНГ, в наибольшей степени относящихся к созданию интеграционного объединения, следует отметить: определение приемлемых принципов работы в составе объединенных энергетических систем; организацию взаимопомощи в энергоснабжении потребителей и обеспечении устойчивости объединенных энергетических систем в чрезвычайных ситуациях и экстремальных условиях; координацию разработки и реализации совместно с правительствами государств стратегии развития электроэнергетики в составе топливно-энергетического комплекса и программ перспективного развития объединенных энергетических систем; согласование нормативных и методических рекомендаций по формированию тарифов на межгосударственные поставки электрической энергии; разработку правил эксплуатации и строительства электроэнергетических объектов; организацию совместного участия в международных совещаниях и международных энергетических организациях [4].

Рассмотренные договоры обеспечивают организационные, технические и общие таможенные основы секторальной интеграции. Унификация правового регулирования экономической деятельности в электроэнергетике началось с подписания 25 мая 2007 г. Соглашения о формировании ОЭР СНГ. Названный документ закрепляет, что совместные действия государств-участников в данной сфере экономической интеграции направлены на повышение качества обслуживания и обеспечение надежности снабжения потребителей на основе экономических, технических и технологических преимуществ параллельной работы электроэнергетических систем. Формирование ОЭР должно быть поэтапным, обеспечивающим адаптацию национальных экономик к условиям развивающегося рынка, соблюдение мер по надежному обеспечению электроснабжения потребителей и улучшение экологических условий жизни в государствах-участниках СНГ. Координация мер по созданию и развитию ОЭР возложена на ЭЭС СНГ, который, в частности, осуществляет выбор оптимальной организационной и функциональной структуры ОЭР, организует

информационное взаимодействие государств-участников, разрабатывает нормативно-технические документы и коммерческие регламенты [5].

Стороны обязались гармонизировать национальное законодательство в области электроэнергетики и осуществить иные преобразования, необходимые для создания ОЭР СНГ в соответствии с Концепцией формирования ОЭР СНГ, разработанной ЭЭС и утверждённой 25 ноября 2005 г. Советом глав правительств СНГ. Концепция, основанная на международно-правовых актах, подписывавшихся в рамках СНГ, и на принципах объединения и либерализации европейских рынков электроэнергии, определяет ОЭР как систему отношений между субъектами государств-участников, связанных с куплей-продажей электроэнергии и сопутствующих услуг, функционирующую в условиях общей системы таможенного регулирования. Концепция предусматривает либерализацию и интеграцию национальных рынков электроэнергии, снижение порога доступа потребителей на ОЭР и интеграцию внутренних рынков электроэнергии. Создание ОЭР должно решить следующие задачи: повышение надежности электроснабжения и качества обслуживания потребителей, использующих электрическую энергию для собственных бытовых и (или) производственных нужд, в государствах-участниках; повышение эффективности функционирования субъектов ОЭР; оптимизацию использования топливно-энергетических, гидроэнергетических ресурсов и иных возобновляемых источников энергии в электроэнергетике и улучшение экологических условий в государствах-участниках; сближение процессов реформирования отрасли, включающей отношения по производству, передаче, оперативно-диспетчерскому управлению, сбыту и потреблению электрической энергии; создание экономической, правовой и технической основы для дальнейшей интеграции электроэнергетических рынков государств-участников и других стран Европы и Азии.

Как следует из содержания Концепции, ОЭР должен базироваться на таких принципах межгосударственного экономического сотрудничества, как равноправие государств-участников, добросовестная конкуренция и взаимная выгода. К иным основополагающим началам относятся: поэтапная либерализация экономической деятельности в сфере электроэнергетики и внедрение рыночных отношений и конкуренции; организация системы государственной поддержки приоритетных направлений межгосударственного сотрудничества; решение проблем неплатежей и сбалансированности торгово-платежных отношений и создание условий для притока инвестиций в электроэнергетику; обеспечение баланса производства, поставок и потребления электроэнергии и мощности в национальных электроэнергетических системах; беспрепятственный транзит электрической энергии независимо от места происхождения, места назначения и владельца электрической энергии на основании межгосударственных обязательств и действующих контрактов; свободное определение цены электроэнергии и услуг, в отношении которых не осуществляется государственное регулирование, а также объемов поставок с учетом технологических ограничений; гармонизация национального законодательства, правовых и экономических условий функционирования хозяйствующих субъектов; единство норм и правил функционирования технологической инфраструктуры; соблюдение и защита экономических интересов производителей и потребителей электрической энергии; содействие формированию субъектов ОЭР на территории государств-участников; добросовестное исполнение субъектами ОЭР своих обязательств; запрет на вмешательство субъектов рынка в вопросы внутреннего управления электроэнергетическими системами других государств; обеспечение права выбора потребителями электроэнергии своих поставщиков, в том числе из других государств-участников. Некоторые из названных положений корреспондируют принципам, закреплённым в Договоре об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем, что подтверждает взаимообусловленность правовых и технических основ секторальной интеграции.

Субъектами ОЭР признаются юридические лица, являющиеся субъектами электроэнергетики государств-участников, получившими доступ на ОЭР в соответствии с правилами купли-продажи, передачи, доступа к сетям, обеспечения транзита электроэнергии, ценообразования, технологического управления и координации

функционирования и развития. Предполагается функционирование двух типов субъектов: участников торговых отношений, определяющих цены и объемы продажи электроэнергии на биржевых принципах, и инфраструктурных организаций, получивших доступ на ОЭР. К первому типу отнесены: производители электроэнергии или их представители, включая генерирующие компании, владеющие оборудованием для выработки электроэнергии и мощностями с заданными потребительскими свойствами на продажу; потребители электроэнергии или их представители, осуществляющие закупку электроэнергии для целей собственного использования; поставщики произведенной или оптом приобретенной электроэнергии для последующей перепродажи; системные операторы и/или операторы передающей сети, обеспечивающие функционирование и развитие совокупности линий электропередачи высокого напряжения, оборудования для трансформации и коммутации, вспомогательного оборудования, используемого для передачи и транзита электроэнергии. К инфраструктурным организациям относятся системные операторы, являющиеся юридическими лицами, осуществляющими на недискриминационной и прозрачной основе диспетчерское управление национальной энергосистемой и обеспечивающие оказание иных услуг, таких как поддержание резерва мощности, регулирование частоты и напряжения, обеспечение восстановления нормального режима системы после аварий, и операторы передающих сетей. При этом вначале допускается совмещение функций оператора передающих сетей и системного оператора в одной организационной структуре, но в дальнейшем должны создаваться условия для преобразования организаций, осуществляющих услуги по передаче электрической энергии и диспетчерскому управлению, в самостоятельные юридические лица, отделяя их от организаций, осуществляющих производство и куплю-продажу электрической энергии.

Поставка электроэнергии в рамках ОЭР осуществляется на основе двусторонних договоров между покупателями и продавцами электроэнергии об оптовой купле-продаже электроэнергии с самостоятельным определением цены поставки с учётом цен на услуги инфраструктурных организаций. Другими видами отношений между субъектами ОЭР являются рынок централизованной торговли электроэнергией, балансирующий рынок, рынок системных и вспомогательных услуг. В целях обеспечения возможности свободного выбора потребителями своих поставщиков электроэнергии на ОЭР следует создавать условия для формирования рынков на основе двусторонних договоров, своповых рынков, а также общей торговой площадки. Государствам-участникам надлежит принимать меры, направленные на то, чтобы поставщики и покупатели электроэнергии-субъекты ОЭР, расположенные на территории одного государства, имели право доступа к системе передачи, выбору продавца и заключению контрактов на поставку и покупку электроэнергии покупателям на территории другого государства. Такие контракты должны заключаться при согласовании технической возможности их реализации с системными операторами и операторами передающих и распределительных сетей.

Отношения в сфере производства электроэнергии, согласно Концепции, предполагают участие в ОЭР в качестве поставщика любой организации, владеющей на законном основании либо имеющей по договорам, присоединенную к одной точке поставки суммарную мощность активных генераторов электроэнергетической системы в объеме, превышающем предел доступа поставщиков на ОЭР. Предел доступа на ОЭР устанавливается разрабатываемыми планами-графиками основных мероприятий, направленных на подготовку и вступление в ОЭР этих государств, и соответствующими правилами. Сотрудничество государств-участников в сфере передачи и распределения электроэнергии предполагает установление технических требований для подключения электроэнергетических установок к передающей и распределительной сетям государства. Помимо этого планируется внедрение систем измерения объемов производства и потребления электроэнергии для выполнения финансовых расчетов на рынке с использованием аттестованных измерительных систем, осуществляющих измерения с точностью, установленной в нормативно-технической документации [6].

Первым международным договором, определившим современные подходы к осуществлению трансграничной торговли электрической энергией между

государствами-участниками СНГ, стал принятый 21 мая 2010 г. Протокол об этапах формирования ОЭР. Данный документ предусматривает три этапа создания электроэнергетического объединения государств-участников СНГ. Начальный предполагает, во-первых, создание правовых основ двусторонней трансграничной торговли, предполагающей куплю-продажу электрической энергии, мощности и её резервов, в том числе через третьи страны. Во-вторых, следует организовать спотовые рынки или рынки на сутки вперед и предоставлению права участия в таких рынках субъектов электроэнергетики других государств-участников СНГ. Последующие меры также должны реализовываться в две стадии. В первую очередь, оговаривается создание регионального рынка электроэнергии, позволяющего координировать работу национальных электроэнергетических рынков, и разработка правовых основ трансграничной торговли электроэнергией с элементами интеграции национальных спотовых и балансирующих рынков двух и более государств-участников. Предполагается, что данные меры создадут правовые условия для конкурентной торговли электроэнергией на национальных электроэнергетических рынках благодаря координации деятельности национальных операторов в части диспетчерского управления и организации торгов электроэнергией и введению единой расчетной системы. В рамках второй стадии второго этапа предстоит организовать межгосударственный региональный рынок электроэнергии и системных услуг посредством координации работ национальных рынков. Логичным завершением совместных усилий государств-участников станет создание на третьем этапе общего рынка электроэнергии с полной реализацией положений Концепции, включая создание соответствующих региональных и национальных структур и разработку единых правил для всех субъектов электроэнергетики.

На начальной стадии первого этапа правовой основой формирования ОЭР должны стать общие принципы трансграничной торговли электроэнергией, составляющие приложение к Протоколу от 21 мая 2010 г., применяющиеся к поставке электрической энергии, мощности и её резервов, в том числе через третьи страны, в условиях развития конкуренции на национальных электроэнергетических рынках. К участию в трансграничной торговле допускаются организации, имеющие в соответствии с национальным законодательством разрешение на внешнеторговую деятельность в сфере электроэнергетики, а также организации, обеспечивающие функционирование ОЭР СНГ. Экспортно-импортные контракты, заключенные на момент принятия общих принципов, подлежат приведению в соответствие с новыми правовыми основами в течение согласованного переходного периода. Таким образом, участники трансграничной торговли сохраняют возможность заключать двусторонние договоры купли-продажи электроэнергии и резервов мощности, условия которых согласовываются государствами-участниками ОЭР. Кроме этого им предоставлено право заключать договоры на экспорт-импорт электроэнергии с учетом транзита, передачи и перемещения электроэнергии через энергосистемы государств-участников СНГ или других государств при наличии договоров на соответствующие операции через электрические сети этих государств в пределах технической возможности, а также урегулирования вопросов синхронной купли-продажи пропускной способности сечений экспорта-импорта. Соответствующие контракты должны включать положения, обеспечивающие предоставление информации, необходимой для формирования диспетчерских графиков на предстоящие сутки.

Распределение и расчёт пропускной способности сечений экспорта-импорта, имеющие решающее техническое значение для исполнения обязательств по поставке электроэнергии, должно осуществляться в три этапа. Вначале посредством специализированных механизмов осуществляется распределение пропускной способности сечений экспорта-импорта и максимальных величин электрической мощности на годовой, месячной и суточной основах в отношении каждого направления перетоков. Затем системные или сетевые операторы по установленной процедуре производят расчёты пропускной способности сечения экспорта-импорта и предоставляют полученные показатели оператору аукциона. Для приобретения права использования пропускной способности сечения экспорта-импорта контрагенты должны подать в торговую систему оператора аукциона одну или несколько ценовых

заявок, не превышающих количество лотов, исходя из которых оператор аукциона на конкурсной основе определяет обладателя соответствующих прав.

Для определения возможности осуществления межгосударственных поставок электрической энергии без нарушения нормального режима работы национальных энергосистем и зоны, объединяющей все синхронно работающие энергосистемы, системные операторы обязаны планировать межгосударственные перетоки электроэнергии на двух или многосторонней основе. При межгосударственных поставках электроэнергии осуществляется скоординированное планирование графиков межгосударственных перетоков электроэнергии на основе общей расчетной модели. Для включения соответствующих объемов поставки в предварительный диспетчерский график контрагенты обязаны заблаговременно проинформировать системных операторов соответствующих энергосистем о запланированных объемах поставки и подтвердить наличие достаточного объема прав использования пропускной способности.

В результате осуществления процедур планирования на сутки вперед системные и сетевые операторы составляют и согласовывают обязательные для исполнения графики сальдо межгосударственных перетоков в почасовом разрезе. Урегулирование отклонений от согласованных значений межгосударственных перетоков электроэнергии производится в следующем порядке. Системный или сетевой оператор каждой энергосистемы обязан принять меры по выполнению согласованных почасовых графиков сальдо межгосударственных перетоков, по факту исполнения которого ведётся оперативный учет почасовых отклонений от значений фактического сальдо межгосударственных перетоков или межгосударственного перетока от планового. Системные и сетевые операторы или иные организации, уполномоченные осуществлять взаимные расчеты, регулируют отклонения между плановыми и фактическими объемами поставок электрической энергии, в том числе посредством балансирующих рынков. Цена балансирующей электроэнергии, используемая для урегулирования отклонений по межгосударственным перетокам, формируется на основе цены, используемой для расчетов на внутреннем балансирующем рынке, или определяется на основе маржинальных затрат на производство электроэнергии в энергосистеме.

В целях компенсации затрат, связанных с осуществлением транзита, передачи и перемещения электроэнергии через энергосистемы государств-участников СНГ системные и сетевые операторы обеспечивают доступ к технологической инфраструктуре национальных энергосистем на недискриминационных условиях для электроснабжения внутренних потребителей. Сетевые операторы, предоставляющие субъектам электроэнергетики услуги по транзиту, передаче или перемещению электроэнергии, обязаны компенсировать соответствующей энергосистеме затраты, связанные с осуществлением данного процесса. При этом количество электрической энергии, передаваемой в качестве транзитной, определяется в почасовом интервале за расчетный период на основании показаний приборов коммерческого учета с использованием согласованной методики. При определении стоимости услуги по транзиту, передаче или перемещению электроэнергии могут учитываться постоянные затраты, к которым относятся затраты на эксплуатацию сетей и диспетчеризацию режимов работы энергосистемы, и переменные затраты, связанные с компенсацией стоимости потерь и изменением потокораспределения или сетевыми перегрузками, обусловленные транзитом, передачей или перемещением электроэнергии, а также стоимость дополнительных системных услуг [7].

Изложенное позволяет прийти к выводу, что действующие правовые основы региональной интеграции в области электроэнергетики, в большей степени, соответствуют начальным этапам создания зоны свободной торговли, но не секторального регионального общего рынка, для образования которого необходимо последовательно упразднить тарифные и нетарифные барьеры в межгосударственной торговле. Государства-участники ОЭР, в целом располагая необходимой инфраструктурой, если не принимать во внимание отсутствие общей методологии расчета стоимости транзита электроэнергии, сталкиваются с рядом проблем правового и организационного порядка, препятствующих скорейшему объединению

электроэнергетических систем. В частности, в документах, посвящённых созданию ОЭР, декларируется приверженность ценностям европейского энергетического сотрудничества, подразумевающим соблюдение в части торговли правовых основ многосторонней торговой системы. Вместе с тем, ряд стран, намеренных участвовать в ОЭР – Беларусь, Казахстан, Узбекистан и Таджикистан, – пока не являются членами Всемирной торговой организации, что не способствует созданию таможенного объединения и расширению объёмов региональной торговли электроэнергией. Приходится учитывать и существование в странах СНГ различных моделей правового регулирования электроэнергетики, обусловленных существенной ролью естественных монополий либо государственной собственностью на передающие сети и основные генерирующие мощности. Для эффективной работы национальных электроэнергетических отраслей в системе ОЭР, который в будущем планируется интегрировать в единый европейский рынок, потребуются либерализовать их национально-правовое регулирование и создать условия для конкурентного развития, чего требуют как условия присоединения стран СНГ к ВТО, так и переговорный процесс на основе Европейской Энергетической хартии.

Литература и примечания

1. Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств-участников Содружества независимых государств (Москва, 25 ноября 1998 г.) в ред. Протокола о внесении изменений и дополнений (Ашхабад, 30 мая 2012 г.) // URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/-view/text?doc=828>. Государства-участники: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина.

2. Соглашение о транзите электрической энергии и мощности государств-участников Содружества независимых государств (Москва, 25 января 2000 г.) // URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1008>. Действует для 11 государств.

3. Соглашение о гармонизации таможенных процедур при перемещении электрической энергии через таможенные границы государств-участников Содружества независимых государств (Ашхабад, 22 ноября 2007 г.) // URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2335>. Действует для 11 государств.

4. Соглашение о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики Содружества независимых государств (Минск, 14 февраля 1992 г.) в ред. Протокола о внесении изменений и дополнений (Ашхабад, 22 ноября 2007 г.) // URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?-doc=35>. Действует для 11 государств.

5. Соглашение о формировании общего электроэнергетического рынка государств-участников Содружества независимых государств (Ялта 25 мая 2007 г.) URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2191>. Действует для 11 государств.

6. Решение о Концепции формирования общего электроэнергетического рынка государств-участников Содружества независимых государств (Москва, 25 ноября 2005 г.) // URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1891>. Действует для 11 государств.

7. Протокол об этапах формирования общего электроэнергетического рынка государств-участников Содружества независимых государств (Санкт-Петербург, 21 мая 2010 г.) // URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/-view/text?doc=2848>. Действует для 11 государств.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.95

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭТИЧЕСКОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

© 2013 г. Е.В. Миллеров

Ростовский филиал
Российской таможенной академии
344000, г.Ростов-на-Дону,
пр. Буденновский, 20

Rostov Branch of
Russian Customs Academy
20 Budennovsky Ave.,
Rostov-on-Don, 344000

В статье освещаются особенности и некоторые проблемы правового регулирования этической составляющей служебного поведения должностных лиц таможенных органов, предлагаются пути его совершенствования.

Ключевые слова: должностные лица, таможенные органы, служебное поведение, этика, принципы, ответственность, проблемы, совершенствование.

The article covers the features and some challenges in legal regulation of ethic components of professional behavior of customs officials and makes suggestions for its improvement.

Keywords: officials, customs bodies, professional behaviour, ethics, principles, responsibility, challenges, improvement.

В последние годы в нашей стране требования к государственным служащим значительно возросли. Это касается как их профессиональных, так и этических качеств. Говоря о таких требованиях, нужно сказать, что в отношении государственных служащих таможенных органов они должны быть особенно выражены. Ведь, исходя из специфики их деятельности, как абсолютно верно сказано в п.2 Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, «Таможенник – представитель Российской Федерации. По культуре его речи и поведения, интеллекту, манерам, внешнему виду, форме одежды судят о таможенной службе и в целом о государстве. Таможенник обязан оправдывать эту высокую честь» [1].

Действительно, таможенника можно назвать лицом государства, поскольку именно с таможенной службой сталкиваются как иностранные участники внешнеэкономической деятельности, так и физические лица, прибывающие с различными целями в нашу страну, поэтому этическая составляющая государственной службы в таможенных органах далеко не безжизненные слова, «спящие» среди строк нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу таможенного дела, а реальные будни таможенников, связанные с их профессиональной деятельностью.

Справедливости ради нужно сказать, что положения Закона о службе в таможенных органах [2] не предусматривают этических требований к служебному поведению, отсылая в этом вопросе (ст.7¹) к Закону о государственной гражданской службе [3]. В ст.18 данного Закона предусмотрен перечень обязанностей государственного гражданского служащего, из которых к обязанностям с наиболее явно выраженной этической составляющей можно отнести следующие:

- не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство (п. 8);
- проявлять корректность в обращении с гражданами (п. 9);
- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации (п. 10);
- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных

групп, а также конфессий (п. 11);

- способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию (п. 12);
- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа (п. 13);
- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации (п. 14).

Дисциплинарный устав таможенной службы РФ [4] также скуден на нормативное закрепление этической составляющей прохождения службы. В нем данная компонента улавливается лишь из положений пп. 2 п. 4, в котором сказано о корректном поведении при исполнении должностных обязанностей, а также из п. 24 Устава, согласно которому начальник таможенного органа обязан соблюдать правила служебной этики при наложении дисциплинарного взыскания на подчиненного.

В связи с этим правовое регулирование этической составляющей прохождения службы в таможенных органах, прежде всего, базируется на общих принципах служебного поведения, утвержденных Указом Президента РФ [5], а также вышеперечисленных обязанностях государственного гражданского служащего.

Нельзя не отметить, что этих общих принципов достаточное количество (пп. «а» - «т»). Не перечисляя их, лишь скажем, что все они практически имеют этическую компоненту, но наиболее выражена она в подпунктах «и», «к», «л», «м», «п» данных Общих принципов. Их содержание следующее: и) соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения; к) проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами; л) проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию; м) воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету государственного органа; ... п) воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего.

Из вышеперечисленных особо хочется обратить внимание на подпункт «и», говорящий о необходимости следования нормам служебной, профессиональной этики и правил делового поведения. Именно на его основании в последние годы был разработан Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ [6], а затем и соответствующие кодексы в различных государственных органах власти [7]. Отрадно, что в ФТС России Кодекс этики был принят одним из первых (2007 г.), даже ранее, чем вышеуказанный Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ (2010 г.).

Говоря непосредственно о Кодексе этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов [8], выделим наиболее важные, на наш взгляд, его положения. Так, согласно преамбуле данного Кодекса гражданин России, избравший профессию таможенника, добровольно возлагает на себя ответственность и обязанность неукоснительно выполнять положения Кодекса, профессионально и честно, в соответствии с высокими моральными принципами поддерживать и укреплять авторитет Федеральной таможенной службы.

Согласно пункту 1 указанного Кодекса этики должностные лица таможенных органов РФ:

- должны быть преданны своему Отечеству, защищать его экономические интересы и безопасность, сохранять верность Конституции, Любовь к Родине, верность долгу, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- обязаны быть примером законопослушания, дисциплинированности и исполнительности, осуществлять свою деятельность в соответствии с нормами международного права, законодательством Российской Федерации; профессионализм, компетентность, честность, порядочность и безупречная репутация – основы доверия

общества, граждан, представителей делового сообщества к должностному лицу таможенного органа.

Согласно пункту 3 Кодекса должностные лица таможенных органов обязаны быть тактичны, корректны, внимательны к гражданам и участникам ВЭД, всеми своими действиями обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Оставляя без внимания пункты 4 и 5 Кодекса, основанные на приведенных выше Общих принципах служебного поведения, остановимся на нравственно насыщенном пункте 6, согласно которому должностные лица таможенных органов призваны дорожить духовными и нравственными ценностями, завещанными нашими предками, хранить и приумножать лучшие традиции многовековой истории российской таможни, проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и иностранных государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий.

Также должностные лица таможенных органов согласно пункту 6 Кодекса обязаны:

- не допускать конфликта интересов и иных ситуаций, когда личная заинтересованность или личные отношения с гражданами могут повлиять на объективное исполнение служебных обязанностей и привести к обвинениям в недобросовестности;

- уведомлять начальника таможенного органа (представителя нанимателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- должны воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение у граждан в объективном и добросовестном исполнении ими должностных обязанностей; любые предложения каких-либо услуг, извлечения выгоды, подношений и подарков должны рассматриваться таможенником как попытки подтолкнуть его к нарушению установленного порядка и служебной дисциплины.

Важен и пункт 7 Кодекса этики, согласно которому все должностные лица таможенных органов должны принимать активное участие в создании благоприятной атмосферы в коллективе, свободной от дискриминации и насилия, в укреплении взаимного доверия и корпоративного духа.

Несмотря на положительные моменты Кодекса этики и служебного поведения в деятельности таможенных органов, нельзя не отметить здесь и проблемные стороны. Так, очевидно, что в вопросах правового регулирования этической составляющей прохождения службы в таможенных органах Кодекс этики не имеет отсылок к себе со стороны Закона о службе в таможенных органах, и, как следствие, является практически формальным. Оптимизацией такого положения считаем наполнение указанного Закона и Дисциплинарного устава таможенной службы РФ положениями нормативно-правового регулирования этической компоненты прохождения службы, в том числе путем отсылок к Кодексу этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов РФ.

Более того, само содержание Кодекса этики сегодня требует изменений. Из вышеприведенного пункта 1 Кодекса видно, что таможенные органы защищают экономические интересы и безопасность государства. С полнотой данного положения сложно согласиться, ведь сегодня на таможенные органы возложен широкий круг обязанностей, связанный не только с указанными функциями. Согласно ст.12 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [9] это и обеспечение защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, оказание содействия борьбы с международным терроризмом, противодействие незаконному перемещению через таможенную границу наркотических средств и психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей, защите здоровья человека, животных и растений и др. В пункте 9 ч.1 ст.12 указанного Закона на таможенные органы помимо прочего возложены и функции (обязанности) по содействию осуществлению мер по защите нравственности населения. Если большинство из перечисленного в ст.12 можно условно охватить понятием «безопасность», то охрану культурных ценностей и нравственности населения явно нет.

Между тем, таможенные органы, как известно, являются одним из основных звеньев охраны культурного наследия страны [10], поскольку действующим законодательством на таможенные органы во взаимодействии с другими государственными органами возложен контроль за вывозом из России культурных ценностей, а также их ввозом на нашу территорию.

Если задаться вопросом, в чем непосредственно заключается содействие государству в осуществлении мер по защите нравственности населения, то увидим, что, согласно раздела 1.3 Единого перечня товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз и вывоз государствами-членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС [11] в торговле с третьими странами [12], запрещены к перемещению через таможенную границу (ввоз, вывоз и транзит) печатные и аудиовизуальные материалы порнографического характера, перевозимые в целях сбыта, а также другие печатные и аудиовизуальные материалы, содержащие информацию, которая может причинить вред нравственности граждан. Соответственно таможенники пресекают попытки ввоза таких материалов в Россию. В связи с этим пункт 1 Кодекса этики в этой части удачнее было бы изложить более широко «...защищать его экономические и иные интересы».

Рассматривая проблемы правового регулирования этической составляющей служебного поведения должностных лиц таможенных органов, нельзя обойти стороной получивший общественный резонанс в 2011 году случай размещения в социальной сети «Интернет» видеоклипа с участием сотрудников Владивостокской таможни. Видеоклип поставлен и снят профессионально. Текст песни о «шикарной жизни» таможенников, положен на музыку группы «Банд Эрос» из песни «Коламбия Пикчерз не представляет». Действия в клипе происходят, в том числе, непосредственно в помещении одного из постов таможни, помимо нанятых артистов, в клипе приняли участие сами таможенники, причем на рабочем месте в служебной форме. Резонанс и обсуждение данного клипа вызвал не сам факт участия таможенников в клипе на рабочем месте, а содержание такого участия (действия в служебной форме: танцы на столе, обливание рабочего кабинета шампанским, катание с разбега на животе по полу и др.). Сам текст песни также вызывает возмущение, поскольку в нем говорится о вакханалии таможенников на рабочем месте, в том числе с такими словами в песне «...как на таможне народ отжигает», «...начальство девчонок на час продлевает» и т.п. Клип сопровождается танцами эротического характера, в том числе в «валянии» девушек в таможенных декларациях.

О том, что размещение данного клипа в социальной сети «Интернет» стало резонансным, – это ничего не сказать. Об этом говорилось в новостях по разным телеканалам, В.В. Путин сделал по этому поводу замечание лично руководителю ФТС России А.Ю. Бельянинову, что также было продемонстрировано в СМИ.

По данному факту транспортной прокуратурой проводилась проверка. Вопросы, которые подвергались проверке, были следующими: на какие средства был снят данный видеоклип; не была ли нарушена режимность служебных помещений; этическая составляющая.

В результате проверки было установлено, что данный клип был снят на личные деньги таможенников и предназначался для корпоративного просмотра, но кто-то разместил его в сети «Интернет». Режимность служебных помещений нарушена не была, так как непосредственно в них находились только сами таможенники, снимая эти фрагменты клипа самостоятельно (действительно в клипе непосредственно в служебных помещениях кроме должностных лиц таможенных органов в форме более никого нет).

Со слов представителя органов прокуратуры Ирины Володиной проверкой установлено «... что при съемках видеоклипа должностные лица Владивостокской таможни допустили нарушения требований как законодательства о государственной гражданской службе, так и Кодекса этики служебного поведения. Это выразилось в том, что таможенники использовали помещение поста, форму и другие служебные предметы в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей». Также И. Володина добавила, что Приморская транспортная прокуратура внесла представление об устранении выявленных нарушений начальнику Владивостокской таможни. По результатам его рассмотрения 13 таможенников, принимавших участие в создании

клипа, лишены премии. Кроме того, им строго указано на необходимость соблюдения и исполнения установленных законодательством обязанностей, запретов и ограничений [13].

Как видим, таможенники в данном случае отделались, как говорится, практически «легким испугом». Почему? Да потому, что наказывать их оказалось практически не за что. Видеоклип был снят на личные деньги таможенников, режимность таможенного органа нарушена не была, что же касается этической составляющей данной ситуации, то правовых оснований уволить их просто не было.

Так, согласно п.11 ч.2 ст.48 вышеупомянутого Закона о службе в таможенных органах, должностное лицо таможенного органа подлежит увольнению за однократное грубое нарушение служебной дисциплины, перечень которых предусмотрен Дисциплинарным уставом таможенной службы РФ. Рассматриваемый факт под этот перечень не подпадает (п.18 Устава).

Если же обратиться к Закону о государственной гражданской службе, то согласно ст.18 регламентирующей требования к служебному поведению гражданского служащего, он обязан не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство (п.8 ч.1). Однако оснований увольнения за неисполнение данной обязанности в указанном Законе не предусмотрено.

Подобные факты, указывающие на явные пробелы в числе оснований увольнения сотрудников таможенных органов по нарушениям этического характера, говорит о необходимости разработки и внесения соответствующих изменений в вышеуказанные нормативно-правовые акты.

Литература и примечания

1. Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации // Утвержден приказом ФТС России от 14 августа 2007 года № 977 / Официальный сайт ФТС России // URL: www.customs.ru

2. Федеральный закон РФ от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

3. Федеральный закон РФ от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

4. Указ Президента РФ от 16.11.1998 г. № 1396 (ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СПС «Консультант Плюс».

6. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 г. (протокол №21) // СПС «Консультант Плюс».

7. Типовой кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих аппаратов федеральных судов общей юрисдикции и управлений (отделов) судебного департамента в субъектах Российской Федерации // Утв. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от от 26.04.2011 г. № 79 / СПС «Консультант Плюс»; Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих арбитражных судов Российской Федерации // Утв. Приказом ВАС РФ от 31.03.2011 № 31/ СПС «Консультант Плюс»; Кодекс профессиональной этики военнослужащих внутренних войск МВД России» // Утв. Приказом МВД России от 23.08.2011 №969 / СПС «Консультант Плюс»; Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства образования и науки Российской Федерации // Утв. Приказом Минобрнауки России от 22.06.2011 №2047 / СПС «Консультант Плюс»; Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы // Утв. Приказом ФНС РФ от 11.04.2011 №ММВ-7-4/260/ СПС «Консультант Плюс» и др.

8. Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации // Утвержден приказом ФТС России от 14 августа 2007 года № 977 / Официальный сайт ФТС России // URL: www.customs.ru

9. Федеральный закон РФ от 27.11.2010 г. №311-ФЗ (ред. от 06.12.2011 №409-ФЗ) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

10. Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 06.12.2011 № 409-ФЗ) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // СПС «Консультант Плюс».

11. В Таможенный союз в рамках ЕврАзЭС сегодня входят: Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан (прим. авт.).

12. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.08.2012 г. №134 (ред. от 05.03.2013) «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования» // СПС «Консультант Плюс».

13. Владивостокские таможенники, снявшие скандальный клип, лишены премии // 03.03.2011 г. / РИА «Новости» // URL: www.ria.ru

УДК 35.08

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

© 2013 г. С.В. Королева

*Южно-Российский Институт – филиал
Российской академии народного
хозяйства и государственного
управления при Президенте Российской
Федерации
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute – Branch
of The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration
70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don,
344002*

Статья посвящена проблемным вопросам, возникающим в связи с отсутствием правового обеспечения механизма оценки эффективности деятельности государственного гражданского служащего.

Ключевые слова: *эффективность, оценка эффективности, государственная гражданская служба, государственный гражданский служащий, аттестация, годовой отчет.*

The article covers some challenges arising from the absence of the legal securing of mechanism of assessing efficiency of civil servant's performance.

Keywords: *efficiency, assessment of efficiency, civil service, public civil servant, certification, annual report.*

Эффективность в самом общем виде рассматривают как оценку правильности и неправильности принятого решения по отношению к полученному результату.

В теории организации эффективность в управлении определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат.

Большинство ученых-юристов определяет эффективность как степень достижения целей либо как соотношение между фактическим, реальным результатом и намеченной целью [1]. Отдельные авторы, например, Шаргородский М.Д. понимают эффективность как способность правового средства содействовать достижению целей и оказывать объективное воздействие юридической нормой на общественные отношения. При этом понятие «эффективность» раскрывается через категории «цель»,

«результат», «степень», «соотношение», «способность», «целесообразность», «результативность», «адекватность», «потребности» [2].

Заслуживает внимания еще один подход, согласно которому эффективность оценивается по степени защищенности сбалансированных интересов общества и государства: «Работу госаппарата можно признать действительно эффективной лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимальной защиты интересов населения, социальных групп и каждого человека. В этой двуединой задаче – важнейшая сторона понятия эффективности государственного аппарата» [3].

Содержанием деятельности государственного аппарата является управленческая, организационная работа, именно она обеспечивает надлежащую организованность и эффективное функционирование всех сфер общественной жизни. Основным структурным элементом государственного аппарата является орган государственной власти, состоящий из служащих, должностных лиц – граждан, выполняющих управленческие функции на профессиональных принципах, имеющих государственно-властные полномочия, специальный правовой статус и официальные атрибуты должности.

До сих пор действующее законодательство не дало системной регламентации ряда вызванных к жизни трансформацией политико-правовой системы России административно-правовых форм, обеспечивающих эффективное управление в условиях существенного сокращения сфер использования прямых административных методов [4].

Процедура оценки эффективности деятельности отлична от контрольной функции. Включая элемент контроля (установление соответствия результата исполнения решения намеченным целям), процесс оценивания им не исчерпывается, так как главное здесь – показатель того, насколько решение соответствовало функциям и целям государственного органа, а также интересам общества и государства.

В законодательстве были предприняты определенные попытки легального закрепления механизма оценки эффективности деятельности, например, в Федеральном законе от 29.12. 2006 г. №258-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [5], который дополнил Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [6]. Нормативную форму данное направление государственной политики получило в Указе Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» [7]. Дальнейшую детализацию этого принципа обеспечило Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 №1142 (ред. от 22.04.2013) "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (вместе с "Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации", "Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации") [8]. Это были первые законодательные акты, касающиеся эффективности.

Эффективность государственной службы – это оценка управленческих действий, решений, поведения, которая показывает, насколько эти действия приводят к желаемому результату. Оценка тех или иных действий государственной гражданской службы и их эффективности зависит, прежде всего, от критериев оценки.

Оценка, которая обеспечивает эффективность деятельности гражданского служащего, включает в себя:

- 1) субъект оценки;
- 2) объект оценки;
- 3) научно разработанные критерии оценки деятельности гражданских служащих.

Это конкретные требования, которым должны соответствовать деятельность

работника, его личные качества и результаты труда. В литературе можно встретить различные взгляды по вопросу критериев оценки работы служащих, однако на практике стабильных, четких критериев пока не разработано.

В основном, критерии оценки – это требования, предъявляемые к служащим, замещающим должности государственной гражданской службы. Эффективное государственное и муниципальное управление невозможно без должного кадрового обеспечения всех уровней власти. Повышение профессиональной компетентности гражданских и муниципальных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности являются одними из актуальных задач развития гражданской и муниципальной службы.

Основу кадрового состава гражданской и муниципальной службы должны составлять специалисты, способные в современных условиях использовать в работе эффективные технологии государственного и муниципального управления.

Гражданская и муниципальная службы должны быть основаны на профессионализме и высокой квалификации гражданских и муниципальных служащих, которые, выполняя управленческие функции, выступают представителями власти, действуют в интересах государства и общества.

Действующее российское законодательство возлагает на органы государственной власти и местного самоуправления значительные полномочия в сфере кадровой работы, в том числе связанные с проведением конкурсов на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый резерв, а также квалификационных экзаменов для присвоения классовых чинов гражданским служащим.

При проведении указанных кадровых процедур конкурсные и аттестационные комиссии должны оценивать знания, навыки и умения (профессиональный уровень) действующих гражданских и муниципальных служащих или претендентов на вакантные должности гражданской и муниципальной службы [9].

Оценка служебной деятельности государственного служащего предполагает определение его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой государственной должности, участия в решении поставленных перед соответствующим государственным органом (подразделением) задач, сложности и результативности выполняемой им работы. При этом должны учитываться профессиональные знания государственного служащего, его опыт.

Помимо общеобязательных, установленных законодательно методов оценки возможно использование более широкого спектра методов оценки профессиональных и личностных качеств гражданских служащих или кандидатов на должности, включая индивидуальные собеседования, анкетирование, проведение групповых дискуссий, деловых игр, написание рефератов, проведение профессионального и психологического тестирования и т.п. Это потребует значительных временных затрат, а также наличия работников, обладающих специальными познаниями и навыками. Но поскольку на законодательном уровне применение каких-либо других методов оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих, кроме аттестации и годового отчета отсутствует, то их применение не может быть осуществлено, хотя применение всех мероприятий в комплексе дало бы наиболее полную картину о деятельности государственного служащего.

Аттестацию государственных гражданских служащих можно рассматривать в двух аспектах: широком и узком. В широком, аттестация – это процесс формирования кадрового состава государственных гражданских служащих, повышение профессионального уровня и правовой культуры гражданских служащих, выявление их потенциальных возможностей с целью эффективного планирования карьерного роста государственных гражданских служащих. В отечественном законодательстве аттестация рассматривается узко – только как средство проверки соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности. На мой взгляд, главной целью аттестации должно быть определение уровня профессиональной подготовки государственного гражданского служащего. Ранее это было отражено в законодательстве о государственной гражданской службе, но сейчас эта норма утратила силу.

Положение Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [10] в части срока проведения аттестации один раз в три года отличается от аналогичной нормы ранее действовавшего законодательства, где была установлена "вилка": периодичность проведения аттестации федеральных государственных служащих – не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года. Представляется, что новый подход является более четким.

Законодателем введено новое положение о возможности внеочередной аттестации государственного гражданского служащего. Условиями такой аттестации могут быть сокращение должностей гражданской службы и изменение условий оплаты труда служащих. Это объективные обстоятельства. Поэтому данное положение может способствовать улучшению работы по управлению персоналом государственной гражданской службы.

Возможность проведения внеочередной аттестации на основе соглашения нанимателя и служащего с учетом результатов годового отчета о его профессиональной деятельности представляется недостаточно обоснованным. Оно привносит в организацию аттестации определенную долю субъективизма и дезорганизации. При этом неясно назначение и порядок работы с указанным годовым отчетом. Представляется, что в последующих нормативных актах об аттестации следовало бы более четко раскрыть цели и порядок внеочередной аттестации, ее условия. Важно уточнить правовой статус годового отчета, критерии его оценки. Например, в случае признания годового отчета неудовлетворительным аттестация может преследовать цель подтвердить несоответствие служащего занимаемой должности. В случае же признания неординарных успехов служащего, вытекающих из годового отчета, речь необходимо вести о рекомендации его к повышению в должности, участию в соответствующих конкурсах и т.д.

Годовой отчет разрабатывается самостоятельно органом исполнительной власти. Каких-либо рекомендаций по его составлению и содержанию пока, к сожалению, нет. Поэтому приходится при разработке его формы руководствоваться только общими положениями. Говоря о законодательном закреплении, можно отметить только единственную норму – статья 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе», где годовой отчет просто упомянут в тексте. Более никаких пояснений и разъяснений относительно годового отчета законодательно не давалось.

Просмотрев примерные формы годовых отчетов многих субъектов Российской Федерации, надо признать, что все они почти идентичны. Скорее всего, это происходит потому, что на федеральном уровне отсутствуют даже методические рекомендации по составлению этого документа, что, на мой взгляд, не совсем верно, поскольку годовой отчет является обязательным документом, представляемым гражданскими служащими за год работы. Это отчет гражданских служащих о работе, которую они выполняли весь календарный год.

Также, на наш взгляд, будет не совсем верно составлять и утверждать форму годового отчета до того, как она будет разработана на федеральном уровне и будет являться общеобязательной на всей территории Российской Федерации для всех категорий государственных гражданских служащих.

Если все-таки говорить о годовом отчете гражданских служащих, то в отсутствие всякого рода законодательного закрепления, можно сделать лишь теоретические попытки по созданию его приблизительной формы.

На наш взгляд, общеобязательной частью отчета должен быть только первый лист, где указывается основная информация о гражданском служащем. Это фамилия, имя, отчество; замещаемая должность с указанием наименования государственного органа и структурного подразделения указанного органа, а также отчетный период, за который предоставляется отчет. На следующем листе в виде содержания должны быть указаны пункты, по которым гражданский служащий должен составлять свой отчет. Полагаем, что отчет должен писаться не в табличном виде, а в виде простого документа. На наш взгляд, он может быть в форме сочинения, с разбивкой на обязательные пункты указанные в содержании отчета. Считаем, что именно такая форма позволит служащим максимально полно описать свою деятельность.

С учетом изложенного, представляется целесообразным следующее содержание

годового отчета:

- основные функции гражданского служащего; это позволит в более сжатом виде отразить основные полномочия, а также обеспечит экономию времени при прочтении и сравнении функции с выполняемой работой;
- перечень основных вопросов, в решении которых гражданский служащий принимал участие за отчетный период;
- сведения о поощрениях и награждениях, примененных к гражданскому служащему;
- сведения о дисциплинарных взысканиях, примененных к гражданскому служащему;
- предложения государственного гражданского служащего по повышению эффективности работы структурного подразделения.

На основании анализа и сравнительных исследований годовых отчетов гражданских служащих получают итоговую рейтинговую позицию как самого государственного служащего, так и структурного подразделения в целом. Это позволяет не только целенаправленно проводить кадровую политику, направленную на повышение эффективности работы структурного подразделения, но и обеспечивать стимулирование исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Литература и примечания

1. Самощенко Н.С., Никитинский В.Н. Некоторые проблемы методологии изучения эффективности правовых норм // Проблемы социологии права. Вильнюс, 1970. Вып. 1.
2. Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. М., 1973.
3. Игнатов В.Г., Сулемов В.А., Радченко А.И., Ивлев А.И. Кадровое обеспечение государственной службы. Ростов-на-Дону, 1994.
4. Шмалий О.В. Эффективность исполнительной власти как правовая категория: Монография. М., Вузовская книга. 2011.
5. Федеральный закон от 29.12.2006 №258-ФЗ (ред. от 25.12.2012) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" // СЗ РФ 01.01.2007, N 1 (1 ч.), ст. 21.
6. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.04.2013) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ 18.10.1999. N 42, ст. 5005.
7. Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 (ред. от 28.12.2012) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ 27.08.2012. N 35, ст. 4774.
8. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 №1142 (ред. от 22.04.2013) "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. №1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (вместе с "Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации", "Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации")".
9. Постановление Администрации Ростовской области от 10.08.2010 № 106 «Об утверждении Областной долгосрочной целевой программы «Развитие государственной гражданской службы Ростовской области и муниципальной службы в Ростовской области (2011-2013 годы)» (ред. от 13.04.2012) // СПС «Гарант».
10. Федеральный закон РФ от 27.07.2004 №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (ред. от 05.04.2013) // СЗ РФ, 02.08.2004, №31, ст. 3215.

УДК 35.089.7

СТИМУЛИРУЮЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ

© 2013 г. А.Р. Сторожук

*Национальный университет биоресурсов
и природопользования Украины
03041 Украина, г. Киев,
ул. Героев Обороны, 15*

*National University of Life
and Environmental Sciences of Ukraine
15, Heroyiv Oborony st.,
Kyiv-03041, Ukraine*

В статье исследуется стимулирование работы дипломатических работников как государственная гарантия обеспечения реализации их правового статуса.

Ключевые слова: *стимулирование, стимулирующая государственная гарантия, поощрение, государственный служащий, дипломатический работник, правовой статус, дипломатическая служба.*

The article examines the methods of stimulation of diplomatic officials as a state guarantee of securing their legal status.

Keywords: *stimulating, stimulating state guarantee, promotion, public servant, diplomatic officials, legal status, diplomatic service.*

Целью исследования выбрано определение роли и значения стимулирования как государственной гарантии обеспечения реализации правового статуса дипломатических работников для повышения эффективности прохождения дипломатической службы, выполнение органами дипломатической службы своих задач и функций, поскольку сегодня, по нашему мнению, стимулирование в таком контексте еще недооценивается.

Большое практическое значение стимула как универсальной научной категории всегда интересовало исследователей разных научных направлений [1; 2; 3]. Вместе с тем, исследование стимулирования как государственной гарантии обеспечения реализации дипломатическими работниками их правового статуса, т.е. стимулирование работы дипломатических работников в процессе прохождения ими дипломатической службы, во время выполнения дипломатических функций и влияния этой гарантии на эффективность прохождения дипломатической службы в научной литературе основательно не проводилось. Поэтому исследование стимулирования в таком аспекте есть актуальным.

Прохождение дипломатической службы дипломатическими работниками как государственными служащими обязывает их, прежде всего, реализовывать свой правовой статус и, в первую очередь, таких ключевых элементов, как права и обязанности.

Для реализации правового статуса дипломатических работников государство должно принять соответствующие меры для этого, т.е. применить соответствующие способы и средства для обеспечения такой реализации, создав, таким образом, соответствующие условия его реализации.

Очевидно, что только при условии применения надлежащих способов и средств обеспечения реализации правового статуса возможно эффективное выполнение дипломатическими работниками своих функций, а соответственно эффективное выполнение задач и функций органами дипломатической службы.

Указанные способы и средства можно также назвать гарантиями государства относительно обеспечения реализации дипломатическими работниками своего правового статуса, т.е. государственными гарантиями обеспечения прохождения ими дипломатической службы.

«Гарантия» в переводе с французского (*garantie*) означает поруку, условие, обеспечение чего-нибудь [4]. Соответственно, гарантировать – обеспечивать, делать реальным. Термин «гарантия» применяется также для обозначения способов и средств, с помощью которых осуществляется обеспечение.

Одной из главных и, по нашему мнению, эффективных государственных гарантий есть стимулирование государственными гарантиями, поскольку прежде всего они побуждают лицо как к вступлению на государственную и, в частности, дипломатическую службу, так и к надлежащему ее прохождению. Надлежащее применение гарантии обеспечения реализации правового статуса дипломатических работников как стимулирование является надежным ручательством эффективного выполнения дипломатическими работниками своих функций, а соответственно эффективного выполнения задач и функций органами дипломатической службы.

В последние годы в научной литературе появились попытки провести анализ стимулирования в сфере государственной службы вообще. Наиболее полно и систематизировано эта проблема описывается в работе «Служебная карьера» [5], в которой целый раздел посвящен стимулированию работы как фактору профессионального развития персонала. Авторы под понятием «стимулированием работы» понимают создание материальных и моральных предпосылок для эффективной и качественной работы. Можно согласиться с утверждением авторов, что «сами по себе материальные и моральные факторы не стимулируют трудовую деятельность. Они лишь создают условия для высокоэффективной работы. Их реализация зависит от самого работника, его нужд и меры удовлетворения, усвоение им мотивационной сферы» [5, с. 235-236].

Вместе с тем, стимулирование является важным фактором эффективного прохождения дипломатической службы. Стимулирование, по нашему мнению, – это своеобразная форма усиления значимости тех функций, которые выполняются дипломатическими работниками.

Для конкретного дипломатического работника не может быть также ничего более значащего, чем удовлетворение его личностных нужд и интересов.

Но вместе с тем каждый из них реально понимает, что реализовать свои нужды он может лишь непосредственным повышением своей активности для достижения целей и решение задач, которые стоят перед конкретным органом дипломатической службы, в котором он работает, и дипломатической службой вообще.

Если органы дипломатической службы заинтересованы в выполнении своих задач, они соответствующим образом стимулируют, т.е. удовлетворяют интересы и потребности своих работников. В связи с этим можно согласиться с мнением тех специалистов, которые считают, что стимулирование должно осуществляться на научной основе и представлять собой не внешнее влияние на лицо, что нередко противоречит его намерениям, а способ организации обеспечения его личных интересов, за которыми стоят объективные общественные нужды.

Силу стимулирования можно измерять мерой удовлетворения интересов людей путем предоставления в их пользование материальных благ и духовных ценностей для создания благоприятных условий жизнедеятельности. Во время стимулирования необходимо также учитывать конкретные социальные, профессиональные, материальные, психологические особенности каждого дипломатического работника, под влиянием которых сформировались его интересы.

В достижении адекватности форм стимулирования нуждам и интересам работников и должна заключаться суть всей практики стимулирования. Эффективность этой практики в современных условиях возможна при условиях индивидуализации стимулирования.

Такой взгляд на стимулирование в современных условиях, исходя из нашей позиции, разрешит более полно использовать его как способ раскрытия, реализации и усовершенствования разносторонних способностей дипломатических работников органов дипломатической службы, от эффективности работы которых, в конечном результате, зависит решение задач и функций этих органов. Это будто встречный шаг к потребностям дипломатических работников в полном раскрытии, усовершенствовании и реализации своих разнообразных способностей.

Это разнообразие способностей и разный уровень их развития у каждого работника объективно обуславливает необходимость в разнообразии и адекватности стимулирования. Поэтому в целом понятно, что для стимулирования прохождения дипломатической службы лишь материальной заинтересованностью, которая всегда и всюду играла значительную роль в повышении эффективности работы, ограничиваться нельзя, какой бы по своему значению она ни была.

Диалектика стимулирования – это процесс побуждения работника к более продуктивной деятельности. И было бы неуместно не учитывать его на дипломатической службе, в системе ее органов, с учетом отечественных условий и особенностей национального менталитета.

Не вызывает сомнений и тот факт, что критерием стимулирования является эффективность трудовой деятельности работников, на которые направлено стимулирующее влияние. Стимулировать означает вызвать удовлетворенность или предупредить неудовлетворенность.

Эффективным стимулом может быть тогда, когда стимулирующее влияние достигает максимального соответствия актуальной потребности работника, когда он готов активизировать свою работу с целью реализации нужд. С целью снижения неудовлетворенности работника стимулирующие влияния должны быть разными по форме, силе применения, т.е. дифференцированы для каждого работника.

Понимание сути стимулирования обуславливает принцип индивидуального подхода в практике стимулирования. Индивидуальное стимулирование реализации правового статуса дипломатических работников – идеал искусства современного управления, который полностью отвечает задачам развития дипломатической службы. На первый взгляд, это невыполнимые мечты, но для грамотного руководителя этот идеал может превратиться в наиболее действенное средство управления.

С учетом изложенных общих положений относительно стимулирования предлагается разделить все стимулы на социально-экономические (заработная плата, премии, и т.п.) и морально-психологические (поощрение, повышение квалификации).

Нет смысла доказывать, что именно социально-экономические стимулы являются приоритетными. Абрахам Маслоу, разрабатывая известную в науке систему стимулов, утверждал, что "сытого не привлечешь хлебом, хлеб важный для того, у кого его нет" [6].

В практике применения новых принципов стимулирования необходимо учитывать, что материальное стимулирование влияет не только на обеспечение желательного уровня жизни дипломатических работников, но и соответствующим образом на формирование социально-психологических качеств, выступает как фактор воспитания. У лиц, которые имеют материально-практический подход к своей работе, наблюдается быстрое приспособление к окружающей среде и изменениям в работе, желание достичь и поддерживать высокий уровень производительности работы, демонстрируя свои успехи, они могут быть примером для других работников [7].

Значительную часть социально-экономических гарантий можно отнести к так называемым льготам для дипломатических работников, но во время прохождения дипломатической службы эти льготы не являются значительными, они существенным образом не отличаются от льгот других государственных служащих и принципиально не влияют на эффективность прохождения дипломатической службы. Намного значимее и соответственно эффективнее есть льготы для дипломатических работников во время прохождения ими дипломатической службы за границей, в заграничных дипломатических учреждениях.

Этими льготами являются привилегии и иммунитеты, которыми пользуются дипломатические работники в государстве пребывания согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях, Венской конвенции о консульских сношениях, двусторонних международных договоров, прежде всего двусторонних Консульских конвенций, а также законодательства государства пребывания.

Согласно международному праву дипломатический работник является лицом неприкосновенным, он не подлежит аресту или задержанию в любой форме, государство пребывания обязано относиться к нему с уважением и принимать все необходимые меры для предупреждения любых посягательств на его лицо, свободу

или достоинство, частная резиденция дипломатического работника пользуется такой же неприкосновенностью и защитой, как и помещение дипломатического представительства. Его документы, почта и, за некоторыми исключениями, имущество также пользуются неприкосновенностью. Дипломатический работник пользуется также иммунитетом от криминальной и, за некоторыми исключениями, от гражданской и административной юрисдикции.

Дипломатический работник освобождается от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлины.

Государство пребывания, согласно его законам и правилам, разрешает ввозить и освобождает от всех налогов, сборов, пошлины предметы, предназначенные для личного пользования дипломатического работника или членов его семьи, которые живут вместе с ним, в том числе предметы, необходимые для его обустройства.

Личный багаж дипломатического работника освобождается от досмотра, если нет серьезных оснований считать, что он содержит предметы, ввоз и вывоз которых запрещены законом или регулируются карантинными правилами государства пребывания.

Указанными привилегиями и иммунитетами пользуются также и члены семьи дипломатического работника, которые проживают вместе с ним, при условии, что они не являются гражданами государства пребывания.

Эти и другие льготы дипломатических работников предоставляются для более эффективного прохождения ими дипломатической службы и соответственно обеспечение таким образом эффективного осуществления своих функций заграничными дипломатическими учреждениями.

Система социально-экономических мероприятий, предусмотренных в актах законодательства, призвана обеспечить эффективную реализацию правового статуса дипломатических работников, т.е. эффективное прохождение ими дипломатической службы.

По нашему мнению, социально-экономические гарантии, работа в этой сфере, в том числе относительно обеспечения реальной реализации положений законодательства по этим вопросам, должны рассматриваться как ключевое средство повышения эффективности обеспечения реализации правового статуса дипломатических работников и соответственно эффективности прохождения ими дипломатической службы, сохранение и улучшение дипломатических кадров.

Необходимо указать, что у дипломатических работников интерес к работе связан также и с другими стимулами, в частности, таким стимулом, как профессиональное усовершенствование, которое предусматривает повышение квалификации путем обучения, профессиональную самореализацию дипломатического работника как специалиста.

В органах дипломатической службы на достаточном уровне в пределах имеющихся финансовых ресурсов обеспечивается возможность повышения профессионального уровня, квалификации путем обучения. Функционируют Высшие курсы иностранных языков, существуют другие формы повышения профессионального уровня, квалификации, стажировка в других государственных органах, в частности перед долгосрочной командировкой за границу.

Согласно дипломатическим работникам создаются условия для обучения и повышения квалификации в соответствующих отечественных учебных заведениях и за границей.

С целью повышения профессионального уровня дипломатических работников проводится их стажировка сроком до шести месяцев согласно положению, утвержденному приказом Министра иностранных дел. Стажировки проводятся в заграничных дипломатических учреждениях с сохранением средней заработной платы за основным местом службы.

Важное значение для обеспечения реализации дипломатическими работниками своего правового статуса имеет также поощрение, которое является стимулирующим средством, побуждающим дипломатического работника к надлежащей работе и поведению.

Вопрос поощрений соответствующим образом урегулирован в законодательстве и раскрыт в научной литературе [8, с. 67-70; 9, с. 128-145; 10, с. 91-94, и т.п.].

Мероприятиями поощрения работников дипломатической службы являются: объявление благодарности; денежное вознаграждение; награждение ценным подарком; досрочное присвоение дипломатического ранга; награда Почетной грамотой Министерства иностранных дел; награждение отличиями Министерства иностранных дел.

За особые заслуги в работе дипломатические работники могут быть представлены к награждению государственными наградами.

Согласно законодательству поощрения применяются: за достижение на протяжении продолжительного времени лучших, в сравнении с нормативно установленными, результатов в служебной деятельности; за выполнение отдельной задачи особой сложности или особой важности; за личный весомый вклад и заслуги в обеспечении реализации формирования государственной политики в соответствующей области или сфере деятельности и ее функционирование; за проявленное мужество и отвагу во время выполнения своих служебных обязанностей.

Анализ практики применения поощрений позволяет сделать вывод, что благодаря применению такой государственной гарантии решается несколько задач: обеспечение высокой оценки работы дипломатического работника; стимулирование дальнейшего повышения его профессионального уровня, улучшение работы; убеждение дипломатического работника в преимуществах добросовестного и ответственного отношения к выполнению своих функциональных обязанностей и реализации прав; улучшение служебной дисциплины.

Краеугольным камнем поощрений дипломатических работников, как и всех государственных служащих, является потребность каждого человека в признании, для чего, собственно, и используется поощрение.

С учетом этого можно сделать вывод, что поощрение влияет на внутренний мир человека, позволяет реализовать дипломатическому работнику его субъективные и, в первую очередь, нематериальные нужды.

Для того чтобы поощрение приносило максимальные результаты, необходимо придерживаться соответствующих критериев, правил применения поощрений, в частности таких как соответствие поощрения заслугам дипломатического работника и достигнутым результатам в работе; правомерность, т.е. применение поощрения в порядке определенном законодательством; своевременность применения; гласность и прозрачность.

Подытоживая сказанное относительно стимулирования, по нашему мнению, можно утверждать, что оно есть достаточно эффективной государственной гарантией обеспечения реализации правового статуса дипломатических работников и соответственно повышение эффективности прохождения дипломатической службы.

Главное целевое назначение стимулирующих средств заключается в стимулировании добросовестной работы дипломатических работников, в воспитании в них желания работать лучше.

С учетом изложенного можно сформулировать определение стимулирования как средства влияния на дипломатического работника путем положительной оценки его работы, признания заслуг перед государством с целью формирования добросовестного и ответственного отношения к выполнению своих должностных обязанностей и реализации предоставленных прав и обеспечения таким образом эффективной реализации его правового статуса и соответственно повышение эффективности прохождения дипломатической службы.

Вместе с тем следует отметить, что для дипломатических работников должна быть предусмотрена отдельная процедура их применения. Отдельным актом законодательства, с учетом особенностей прохождения дипломатической службы, должен регулироваться также вопрос социально-экономического обеспечения дипломатических работников, в том числе и оплаты их работы.

Кроме этого, целесообразно было бы в законодательстве предусмотреть возможность инициирования применения некоторых видов стимулирования самим

дипломатическим работникам, что придаст процедуре применения стимулирования более демократический характер.

Литература

1. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: 1935. Т. 2.
2. Тейлор Ф. Административно-хозяйственная организация промышленного предприятия. М., 1912.
3. Тейлор Ф. Менеджмент / пер. с англ. // Контролинг. 1992. №1.
4. Толковый словарь русского языка / ред. Д.Н. Ушаков. Т.1. М.: Мысль, 1935.
5. Служебная карьера. М.: Экономист, 1998.
6. Maslov A. The farther reaches of human nature. N.Y.Vilcing, 1971.
7. Allutto D. Men. Motivation and Productivity. Professional Management. №2. 1962.
8. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М.: Норма, Т.2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 2002.
9. Воробьев В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты). Изд-во Рост. ун-та, 1986.
10. О дипломатической службе: Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. 2002. №5 (01.02.2002). ст. 29.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

УДК 342.7

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ПРАВООЩИТНЫМИ РИСКАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. А.Е. Новикова

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015*

В статье представлена характеристика политико-правового аспекта управления правозащитными рисками в Российской Федерации. Автором на основе проведенного анализа высказаны предложения по разработке и принятию единого документа, отражающего «Основы направления политики / Основы политики» в сфере защиты прав и свобод человека, а также рассмотрены фактические информативные политико-ориентированные документы в заявленной области.

Ключевые слова: *права человека, правозащитные риски, минимизация, концепция, Президент Российской Федерации, послание, доклад, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, политика.*

The article presents the characteristics of the political and legal aspects of human rights risks in the Russian Federation. On the basis of the carried out analysis the author puts forward proposals for the development and enactment of an integrated document that reflects 'The Fundamentals of policies / policy framework' to protect the rights and freedoms of individuals; examines the current political-oriented informative documents in this area.

Keywords: *human rights, human rights risk, minimization, concept, the President of the Russian Federation, address, report, Human Rights Ombudsman in the Russian Federation, policy.*

В градации правозащитных рисков их наиболее общие группы представлены управляемыми и неуправляемыми разновидностями. Последние не поддаются рациональному регулированию, поэтому их минимизация больше связана с превентивными мероприятиями, направленными на обеспечение прав и свобод человека. В силу особой значимости последних необходимо, на наш взгляд, придать предпринимаемым обеспечительным мерам свойства целенаправленности и системности, перевести их в ранг стройной политики в сфере прав человека.

Отметим, что в исследованиях российских конституционалистов уже предлагалось оформление современной демократической доктрины защиты прав человека в качестве цельного правового акта. По мнению М.В. Мархгейм, имеется необходимость принятия Концепции защиты прав и свобод человека в России, которая должна отражать общие правозащитные ориентиры Российской Федерации и ее субъектов. Однако данный факт до сих пор не нашел отражения в современном российском государстве [1, с. 48].

Полагаем, в рамках данной работы целесообразно в рассматриваемой плоскости обратиться к термину «политика» применительно к защите прав и свобод.

Например, А.В. Малько в данной связи формулирует понятие «правовая политика в сфере охраны и защиты прав, свобод и законных интересов» как планомерной, системной и научно обоснованной деятельности государственных и негосударственных органов, организаций и учреждений по созданию эффективного механизма юридического обеспечения всех форм дозволений [1, с. 183].

На наш взгляд, если отстаивать позицию официального закрепления направлений защиты прав и свобод человека, то в качестве такого акта должны выступить «Основы направления политики» или «Основы политики». Тем более, что они характерны для регулирования наиболее актуальных и значимых общественных и государственных секторов в современной России [3, 4, 5, 6, 7, 8].

Исходя из анализа композиции указанных правовых актов, считаем, что Основные направления государственной правозащитной политики в Российской Федерации должны иметь следующий вид:

1. Конституционная модель правозащитной деятельности в Российской Федерации.
2. Современное состояние правозащитного сектора в России.
3. Цель, основные направления и задачи государственной политики в области правозащитной деятельности в Российской Федерации.
4. Принципы государственной политики в области правозащитной деятельности в Российской Федерации.
5. Механизмы реализации государственной политики в области правозащитной деятельности в Российской Федерации.

Полагаем, что представленный вариант перспективного правового регулирования является оптимальным, но практика показывает, что с течением времени, несмотря на высказываемые в научной литературе позиции, нет реального их применения. Поэтому в заданных условиях представляется необходимым из имеющегося опыта обособить положения, в данный момент отражающие (в той или иной степени) основные направления политики российского государства относительно правозащитной деятельности (то есть фактически имеющиеся документы с закрепленными в них направлениями политики правозащитной деятельности в Российской Федерации).

В качестве таковых, на наш взгляд, следует указать послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Уточним, что в юридической литературе последние неоднократно именовались в качестве именно политико-правовых актов [9, с. 35-37; 10].

По мнению Е.А. Тихон, одним из основных государственно-политических документов, издаваемых главой государства и носящих стратегический характер, являются его послания Федеральному Собранию (ежегодные и бюджетные). Особенностью российского законодательства является то, что оно формируется на основе норм Конституции РФ с учетом ежегодных посланий Президента Российской Федерации, в которых глава государства задает парламенту приоритеты

законодательной деятельности. Следует заметить, что в большинстве стран «послания главы государства к парламенту – это своеобразная программа законодательной деятельности парламента на текущий период» [11, с. 98], а, например, в США ежегодные послания Президента рассматриваются как изложение политической программы правительственной деятельности на предстоящий период [12, с. 169].

Конституция РФ не определяет статус ежегодного президентского послания и не наделяет обязательной силой, а лишь упоминает его как основание для совместного заседания палат парламента (п. «е» ст. 84, ч. 3 ст. 100). Однако практика показывает, что оно носит характер установочного документа как для органов власти и их должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека в частности: «это программа сотрудничества всех ветвей власти... программа законодательных инициатив Президента по укреплению правового государства» [13, с. 69].

В научной литературе отмечается, что послание Президента имеет сложную правовую природу. Так, Т.Я. Хабриева указывает, что, «с одной стороны, делается вывод об обязательном характере общих установок, конкретных поручений, содержащихся в посланиях, а с другой стороны, подчеркивается, что послания не являются нормативными актами, не могут противоречить законам, принимаемым Федеральным Собранием РФ, и каким-либо образом ограничивать его правотворческую деятельность» [14].

К сожалению, в настоящее время практика издания специальных актов в целях реализации посланий Президента отсутствует. Единственным случаем, когда в целях реализации исполнения послания был принят такой акт, это издание Указа Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Порядок во власти – порядок в стране» (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) [15].

Исходя из анализа существующей практики, видно, что, каждое из посланий включает в себя: разбор положения дел в стране на соответствующий момент и основные задачи во внутренней и внешней политике; эти задачи предполагают их решение как в течение соответствующего года, так и в последующем; в зависимости от состояния дел в государстве Президент выделяет те сферы и направления, которые требуют пристального внимания и незамедлительной реакции государственных органов.

Не является исключением в данной связи и сфера защиты прав и свобод человека и гражданина. Так, правозащитным ориентированием государственной деятельности отличаются Послания Президента РФ 2000 г., 2001 г., 2005 г. и 2008 г. [16, 17, 18, 19].

В выступлении главы государства при представлении ежегодного Послания Федеральному Собранию РФ в 2000 г. отмечалось, что «только сильное, эффективное ... и демократическое государство в состоянии защитить гражданские, политические, экономические свободы, способно создать условия для благополучной жизни людей и для процветания нашей Родины», а обязанность государства – «защищать и сохранять каждую человеческую жизнь» [16].

В Послании Федеральному Собранию на 2009 г. [19] Президентом Российской Федерации подчеркнуто, что «государство будет выполнять все свои обязательства перед людьми». А это значит, что есть все основания иметь в виду правозащитную обязанность государства, – прямо отраженную в Конституции РФ (ст. 2).

В этом же Послании как гарант Конституции Президент РФ взял на себя обязанность хранить и защищать права и свободы граждан, суверенитет народа, государственный строй, федеративное устройство, принципы организации судебной власти и принципы местного самоуправления, другие основы конституционного строя, установленные на длительный исторический период.

Возвращаясь к фактической форме отражения основных направлений государственной политики относительно правозащитной деятельности в России, следует отметить, что помимо посланий, в практику вошли и тематические концептуальные документы Президента РФ – концепции и программы. Таковые, хотя и являются логическим продолжением послания, тем не менее имеют несколько иной

характер. Концепция носит разовый, нормативный характер и отражает систему взглядов и отношения к тому или иному вопросу [20, 21, 22, 23, 24]. Концепции являются политическими ориентирами для законодательных органов власти. Программа носит разовый стратегический характер, является наиболее эффективным способом воплощения государственно-правовой стратегии главой государства. Адресатами программ являются органы исполнительной власти. Однако в отличие от концепций и программ обращение с посланием к Федеральному Собранию является конституционной обязанностью Президента, носящей систематический и регулярный, но не нормативный характер.

Иным документом в аналогичной форме, который также перспективен в плане политико-правового ориентирования в рассматриваемой сфере, является послание Конституционного Суда Российской Федерации.

Регламент Конституционного Суда установил, что Конституционный Суд не реже одного раза в год обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации с посланием о состоянии конституционной законности в Российской Федерации, основываясь на результатах своей деятельности [25]. За время своей деятельности Конституционный Суд только один раз, 5 марта 1993 г., обратился с Посланием к Верховному Совету Российской Федерации. Содержание Послания было ожидаемым. Конституционный Суд негативно высказался по вопросу сложившейся в стране ситуации, обобщил рассмотренные дела (по вопросу взаимоотношения властей, защите конституционных прав и свобод граждан, дальнейшего развития федеративных отношений) и высказал некоторые предложения по совершенствованию ряда норм Федерального конституционного закона о Конституционном Суде.

В случае необходимости Конституционный Суд может обращаться к Федеральному Собранию Российской Федерации с посланием и по другим проблемам, определяемым закрепленными в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде целями деятельности последнего (защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации).

Как справедливо отметил Н.В. Витрук, «по вопросу посланий в Конституционном Суде Российской Федерации нет единого подхода, начиная с вопроса об их необходимости и кончая вопросом концепции самого содержания послания, должен ли он быть докладом о проделанной работе или содержать нечто большее – обобщение недостатков в законодательной деятельности на основе материалов разрешенных дел, рекомендаций и т.д.» [26, с. 230].

Отметим, что в юридической литературе уже высказывалась позиция о структурировании послания Конституционного Суда Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Мы разделяем данную точку зрения и поддерживаем следующее внутреннее строение указанного документа [27, с. 107-108]:

1. Статистические данные:

- количество поступивших в Конституционный Суд обращений (по формам);
- количество обращений, направленных Конституционным Судом в государственные и муниципальные органы или организации, компетентные решать поставленные вопросы;
- количество обращений, принятых к рассмотрению;
- качественный состав рассмотренных обращений.

2. Перечень нормативных актов, отдельных их положений, признанных Конституционным Судом неконституционными.

3. Статистические данные об исполнении решений Конституционного Суда и напоминание соответствующим органам, должностным лицам о необходимости исполнения тех или иных решений Суда.

4. Информация о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

Полагаем, в совокупности два вида указанных документов-посланий, предусматривающих включение представителей трех ветвей власти, а также Президента Российской Федерации, подчеркивают целесообразность восприятия

посланий в качестве основных направлений политики российского государства в сфере правозащитной деятельности.

К рассматриваемой группе документов, на наш взгляд, также целесообразно отнести ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека как специальной правозащитной структуры в России.

В соответствии с ч. 1 ст. 33 Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный по правам человека представляет Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации [28].

Ежегодный доклад о деятельности не является отчетом Уполномоченного перед органами государственной власти Российской Федерации, от которых он не зависит, а представляет собой систематизированные аналитические документы в области человеческого измерения, направленные на привлечение их внимания к проблемам, требующим разрешения.

Ежегодный доклад Уполномоченного является средством, с помощью которого органы государственной власти Российской Федерации из первых рук получают емкую и достоверную информацию о реальном функционировании государственных механизмов в области плюралистической демократии, уважения прав и достоинства личности, соблюдения международных стандартов в сфере человеческого измерения.

Гласность, освещение фактического положения дел в сфере соблюдения стандартов человеческого измерения, имеющих диспропорции между конституционными обязательствами государства и их реальным исполнением, а также официальное перечисление должностных лиц, виновных в нарушениях прав и свобод человека, должно являться основанием для соответствующего реагирования органов государственной власти по совершенствованию законодательной и правоприменительной деятельности [29, с. 80].

В ч. 2 ст. 33 ФКЗ Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусмотрено право Уполномоченного по правам человека направлять в Государственную Думу специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации (2008 г. «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ» [30], 2008 г. «Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений» [31], 2007 г. «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания» [32], 2006 г. «О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации» [33], 2006 г. «Права человека и модернизация российского образования» [34]).

Подчеркнем, что ежегодный и специальные доклады Уполномоченного составляют основные правовые инструменты, на которых основывается авторитет и успех возглавляемого им института. Для обеспечения его эффективной деятельности исключительно важно, чтобы Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации и Председатель Следственного комитета Российской Федерации уделяли рассмотрению докладов о деятельности Уполномоченного особое внимание, так как реализация задач по защите прав человека возможна только посредством скоординированных действий всех органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Таким образом, перечисленный нами набор документов (два вида посланий и ежегодные и специальные доклады омбудсмена) следует воспринимать в качестве фактически информативных политико-ориентированных документов в сфере защиты прав человека. Вместе с тем, полагаем, все-таки необходима разработка и принятие

единого документа, отражающего «Основы направления политики / Основы политики» в сфере защиты прав и свобод человека. Таким образом, в совокупности данные документы могут составить прочную антирисковую базу для субъективных прав личности на национальном уровне.

Литература и примечания

1. Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.
2. Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма, 2010.
3. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012 г.) // Документ опубликован не был // URL: www.garant.ru
4. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1999, 21 октября;
5. Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации» (ред. от 09.07.1997 г.) // Российская газета. 1994, 29 января; 1997, 15 июля
6. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Российская газета. 1996, 11 июня.
7. Указ Президента РФ от 6 апреля 1994 г. № 667 «Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования» // Российская газета. 1994, 12 апреля.
8. Постановление ВС РФ от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 903.
9. Гайдарбекова А.М. Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6.
10. Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.
11. Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов-на-Дону, 2006.
12. Афанасьева О.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Малько А.В. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. А.В. Малько. М., 2004.
13. Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 2000.
14. Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999.
15. Указ Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Порядок во власти – порядок в стране» // Российская газета. 1997, 10 апреля.
16. Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. // Российская газета. 2000, 11 июля.
17. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001, 4 апреля.
18. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2005, 26 апреля.
19. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2008, 6 ноября.

20. Указ Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1394 «Об утверждении Концепции программы краткосрочных ознакомительных поездок в Российскую Федерацию молодых представителей политических, общественных, научных и деловых кругов иностранных государств» // СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 6028.

21. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

22. Указ Президента РФ от 28 июня 1993 г. № 966 «О Концепции правовой информатизации России» (ред. от 22.03.2005 г.) // Российские вести. – 1993, 13 июля; 2005, 30 марта.

23. Указ Президента РФ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009 г.) // Российская газета. 2009, 20 октября.

24. Указ Президента РФ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. 12.07.2008 г. № Пр-1440) // Документ опубликован не был; www.garant и др.

25. Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (в ред. Решения Конституционного Суда РФ от 24.01.2011 г.) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 1.

26. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001.

27. Хлебников А.Д. Конституционные принципы состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве: особенности юридического содержания и реализации в Российской Федерации. Белгород, 2012.

28. Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2010 г.) // Российская газета. 1997, 4 марта; 2010, 30 декабря.

29. Майоров А.Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

30. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ» // Российская газета. 2008, 26 января.

31. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 27 мая 2008 г. «Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений» // Российская газета. 2008, 4 июня.

32. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания» // Российская газета. 2007, 28 июня.

33. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Права человека и модернизация российского образования» // Официальные документы в образовании. 2006. № 16.

34. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. 2006. № 31.

УДК 341.231.14

**УЧАСТИЕ РОССИИ В ФОРМИРОВАНИИ НОРМАТИВНЫХ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ГАРАНТИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА
РАВЕНСТВА ПРАВ И СВОБОД МУЖЧИН И ЖЕНЩИН**

© 2013 г. С.А. Москаленко

*Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015*

В статье дается характеристика международных нормативных гарантий реализации принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин. Предложена авторская классификация заявленных гарантий. Обоснованы и перечислены феминистские гарантии в данной сфере.

Ключевые слова: *равенство, дискриминация, права женщин, права мужчин, политические права, право на образование, статус, насилие, регион.*

The article describes the international legal guarantees of equality of rights and freedoms for men and women; offers the author's classification of the stated warranties; substantiates and lists feminist parity guarantees in this area.

Keywords: *equality, discrimination, women's rights, men's rights, political rights, the right to education, status, violence, region.*

Изменения в отечественном государственном и общественном строе постсоветского периода повлекли обновление внешнеполитической доктрины, которая нуждалась в соответствующем правовом обеспечении, способствующем вхождению России в сообщество государств с устойчивыми традициями демократии. В связи с этим в Конституцию РФ были включены нормы, которые сориентировали отечественную правовую систему на восприятие выработанных международным сообществом правовых принципов и стандартов [1]: общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст.15) [2].

Представляется, что приоритет международных норм определяется общими принципами правового государства. Это мнение подтверждается и Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г., в котором говорится: «В соответствии с принципами правового государства, закрепленными в Конституции РФ, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры должны добросовестно соблюдаться, в том числе путем их учета внутренним законодательством» [3].

На основании изложенного, а также с учетом того, что Российская Федерация является правопреемником международных договоров и соглашений, заключенных СССР, считаем целесообразным рассмотреть международные гарантии, обеспечивающие реализацию принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин, исходя из их видового многообразия.

Предлагаем заявленные гарантии обособить в две группы – нормативные и институциональные.

Итак, в рамках первой группы выделим несколько подгрупп гарантий, которые определены характером норм, в которых они закреплены.

В качестве первой назовем нормативные гарантии общего характера. Они касаются основных установлений, связанных с принципом равенства прав и свобод мужчин и женщин. Таковые существуют как на универсальном, так и региональном уровне.

В Уставе ООН говорится о решимости государств-членов этой организации утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин», и одной из главных целей ООН провозглашается международное сотрудничество в «поощрении и развитии уважения к правам человека, и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии [4]. Эти положения заложили базу для дальнейшего развития принципов равенства и недискриминации, а также получили конкретизацию в различных международных документах.

Уже в ст. 2 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. отмечается, что каждый человек должен обладать всеми правами и свободами, провозглашенными в Декларации, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения [5]. Приведенная формулировка указывает на то, что в документе отображен только принцип недискриминации.

Следующим этапом было одновременное принятие в 1966 г. двух пактов: о гражданских и политических правах и о социальных, экономических и культурных правах [6, 7]. Данные документы в развитие положения, закрепленного во Всеобщей декларации прав человека, содержат статьи, запрещающие дискриминацию людей по какому-либо основанию, в том числе и по признаку пола. Оба международных пакта гарантировали женщинам и мужчинам равные политические и гражданские права, а также равенство в социальных, экономических и культурных правах.

Отметим, что обособление второй подгруппы нормативных гарантий мы связываем с существованием так называемых «феминно-паритетных» положений. Таковые адресованы женщинам и подчеркивают равенство их прав и свобод субъективным правам и свободам мужчин. Появление этих документов обусловлено тем, что на протяжении долгого времени женщины в отношении своих прав и возможностей находились в уязвленном состоянии по сравнению с мужчинами.

На наш взгляд, в рамках нормативных феминно-паритетных гарантий следует отметить, что на базе Устава ООН в 50-60-е гг. были разработаны конвенции и рекомендации по отдельным аспектам положения женщин. К их числу относятся конвенции: о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 г. [8], МОТ № 100 о равном вознаграждении за труд 1951 г. [9], МОТ № 103 об охране материнства 1952 г. [10], ООН о политических правах женщин 1952 г. [11] (провозгласила наличие у женщин активных и пассивных избирательных прав), ООН о гражданстве замужних женщин 1957 г. [12] (впервые на международном уровне было закреплено, что ни заключение, ни расторжение брака кем-либо из граждан страны с иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены), МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятий 1958 г. [13], ЮНЕСКО о дискриминации в образовании 1960 г. [14]; конвенция и Рекомендация ООН о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков 1962 и 1965 гг. и др.

В 1967 г. ООН приняла Декларацию о ликвидации дискриминации в отношении женщин [15]. В ст. 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации женщин определено, что страны-участницы осуждают все формы дискриминации женщин и согласны без промедления и с использованием всех пригодных средств начать проводить политику ликвидации дискриминации женщин, для чего обязуются:

а) включить принцип равенства мужчин и женщин в свои национальные конституции и иные соответствующие законы, если он туда еще не включен, и обеспечить законодательным путем и иными соответствующими мерами практическую реализацию этого принципа;

b) принять соответствующее законодательство и иные меры, в том числе и необходимые санкции, если таковые понадобятся, запрещающие любую дискриминацию женщин;

c) установить в законодательном порядке защиту прав женщин на равном основании с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных государственных органов правосудия и иных государственных учреждений эффективную защиту женщин от любых актов дискриминации;

d) отказаться от участия в любом акте или практике дискриминации женщин и обеспечить работу органов государственной власти и институтов в соответствии с данным обязательством;

e) принять все необходимые меры для ликвидации дискриминации женщин со стороны любого лица, организации или предприятия;

f) принять все необходимые меры, в том числе и законодательные, для изменения или отмены существующих законов, положений, обычаев и практики, которые направлены на дискриминацию женщин;

g) отменить все национальные нормы, снабженные правовой санкцией, которые содержат положения о дискриминации женщин.

В 1979 г. на основе данной Декларации была принята Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [16]. Таковая установила общие принципы и меры достижения равных прав для женщин во всем мире. Здесь нашла отражение и закрепление большая часть положений гендерного равенства. Впервые Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин дала легальное определение дискриминации в отношении женщин. Это любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области (ст. 1).

Установления Конвенции 1979 г. обязали государства-участники включить принцип равноправия женщин и мужчин в свои национальные правовые системы.

Одновременно с этим ст. 4 Конвенции 1979 г. создала нормативную базу для принятия любым государством мер так называемой положительной дискриминации, которая не считается дискриминацией в смысле ст. 1 Конвенции. Речь идет о временных специальных мерах, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, которые должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения. К числу таких временных мер мировой опыт относит, в частности, квотирование при приеме на учебу либо работу, при составлении списков кандидатов в депутаты, налоговые преференции для предпринимателей, широко принимающих на работу женщин с малолетними детьми и т.д. [17, с. 27].

В Конвенции ООН 1979 г. предусмотрена гарантия равноправия женщин и мужчин в политической и общественной жизни. Имеется в виду право лиц обоего пола голосовать на всех выборах и избираться во все публично избираемые органы, участвовать в формировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также принимать участие в деятельности неправительственных организаций (ст. 7 и 8).

6 октября 1999 г. Генеральной Ассамблеей ООН был одобрен Факультативный протокол к Конвенции 1979 г. [18], допускающий право подачи женщинами и женскими неправительственными организациями индивидуальных жалоб о нарушении Конвенции.

В рамках данной подгруппы гарантий также следует иметь ввиду акты, связанные с защитой статусных особенностей женщин, отбывающих наказание [19, с. 209-263], находящихся в ситуации военных действий [20; 21, с. 101-124, 279; 22, с. 125-204, 279-280; 23, с. 512-569].

В качестве логического завершения развития принципа гендерного равенства в международном праве следует расценивать итоги работы Всемирной Конференции по правам человека (Вена, 1993). В п. 18 Венской Декларации и Программы действий

впервые на международном уровне провозглашено, что «права человека женщин и девочек являются неотъемлемой частью всеобщих прав человека» [24, с. 91-92]. Также Всемирная конференция по правам человека рекомендовала Генеральной Ассамблее ООН принять Декларацию о насилии в отношении женщин и настоятельно призвала государства бороться против этого явления. В том же году была принята Декларация об искоренении насилия в отношении женщин [25]. В ней государства-члены ООН обязались включать в доклады о правах человека, предоставляемые в органы ООН, информацию, касающуюся насилия в отношении женщин и мер, принимаемых по его искоренению, а также анализ тенденций в данном вопросе. Кроме того, Комиссией ООН по правам человека был назначен специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин [26, с. 204].

По мере усиления влияния глобализационных процессов на все стороны экономической, политической, культурной и социальной жизни людей во всем мире активизируется такая обусловленная обализацией угроза, как торговля людьми, особенно женщинами и детьми [27, с. 136-138; 28]. Во всех источниках, анализирующих причины этого явления, указываются глобализация экономики, спрос на так называемые услуги частного, в том числе сексуального характера в развитых странах, растущий уровень безработицы среди женщин, а также интенсивное и практически неконтролируемое движение человеческого капитала через Интернет. Хотя сам феномен торговли людьми известен давно, современная глобализация придала ему новые формы, которые трактуются ныне как проявление рабства XXI в. и грубое нарушение прав человека [17, с. 27].

Предупредить и пресечь этот вид международных преступлений и наказать виновных в его совершении лиц призван Протокол к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [29].

Важное значение в формировании международных норм, касающихся женщин, имеют региональные конференции, созываемые в канун Всемирных конференций в рамках Десятилетия женщины ООН экономическими комиссиями Организации Объединенных Наций в отдельных районах мира: Европы (ЭКЕ), Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Африки (ЭКА), Латинской Америки (ЭКЛА) и Западной Азии (ЭКСА). Обычно им предшествуют (или происходят одновременно с конференцией) форумы неправительственных организаций (1979-1980 гг., 1984-1985 гг.) [30, с. 119].

На этих региональных конференциях после обсуждения положения женщин в регионе и оценки произошедших изменений обычно принимается план действий или рекомендации на перспективный период. Эти ценные документы являются основой для работы Всемирной конференции и форума неправительственных организаций. В Европе роль таких конференций играют семинары, проходившие в 1979 г. в Париже и в 1984 г. в Вене. Их решения приравниваются по своему значению к рекомендациям региональных конференций [31].

В документе регионального уровня – Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [32] основное внимание сосредоточено на гражданских и политических правах. Вместе с тем имеется ст. 14, согласно которой обладание правами и свободами, изложенными в данной Конвенции, должно обеспечиваться без дискриминации на основе пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, собственности, рождения или иного статуса. Поэтому в течение более чем полувека ст. 14 Европейской Конвенции использовалась Европейским Судом по правам человека только применительно к пользованию правами и свободами, признанными в Конвенции [33, с. 81-102].

Однако постепенно усиление глобализационных процессов, связанное, помимо прочего, с перемещением в Европу значительных масс мигрантов из стран с иными (неевропейскими) культурными, религиозными обычаями и представлениями о правах человека, получившее в специальной литературе название «обратная глобализация» [34, с. 135], вынудило европейского законодателя предоставить национальным государствам-членам Совета Европы возможность расширять спектр антидискриминационных мер [17, с. 30].

Для решения этой задачи был принят 4 ноября 2000 г. Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. В его ст. 1 впервые установлен отсутствовавший ранее общий запрет дискриминации по любому основанию. В преамбуле Протокола № 12 также подтверждается, что принцип недискриминации не препятствует государствам-участникам принимать меры для обеспечения объективной и разумной обоснованности таких мер.

Социально-экономические и культурные права в обозначенном регионе регулируются и отдельным документом – Европейской социальной хартией 1961 г. [35]. В ней воспроизведен ряд положений Конвенции Международной организации труда, касающихся защиты трудовых прав работающих по найму женщин, право на равную оплату за равный труд; право на отпуск по беременности и родам; право на перерывы для кормления ребенка и другое (ст.ст. 4, 8).

Подводя итоги данного этапа исследования, необходимо акцентировать внимание на том, что международные нормативные гарантии реализации принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин нами разделены на две группы: нормативные гарантии общего характера и феминно-паритетные гарантии. Все гарантии данной разновидности распространены как на универсальном, так и на региональном уровнях. Феминно-паритетные гарантии определяют как отдельные статусные особенности женщин (трудящихся, замужних и пр.), так и их отдельные субъективные права (избирательные, политические, на образование и пр.).

Литература и примечания

1. Иванова Н.А. Вопросы реализации международных стандартов обращения с осужденными в женских исправительных учреждениях России // Общество и право. 2008. № 2.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Российская газета. 1995, 11 августа.

4. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) // Правила процедуры Генеральной Ассамблеи (Doc. A/520/Rev. 13). Нью-Йорк: ООН, 1979.

5. Всеобщая декларация прав человека принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Права и свободы личности. Библиотечка «Российской газеты» совместно с библиотечкой журнала «Социальная защита». Вып. 11. М., 1995.

6. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

8. Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами от 2 декабря 1949 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

9. Конвенция № 100 Международной организации труда «Относительно равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности» заключена в г. Женеве 29.06.1951 г. // Ведомости ВС СССР. 1956. № 10. Ст. 202.

10. Конвенция № 103 Международной организации труда «Относительно охраны материнства (пересмотренная в 1952 году)» заключена в г. Женеве 28.06.1952 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIX. М., 1960.

11. Конвенция о политических правах женщин заключена в г. Нью-Йорке 20.12.1952 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

12. Конвенция о гражданстве замужней женщины заключена в г. Нью-Йорке 29.01.1957 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

13. Конвенция № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий» заключена в г. Женеве 25.06.1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 448.

14. Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1986 г. // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993.

15. Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин принята 7.11.1967 г. Резолюцией 2263 (XXII) на 1597-ом пленарном заседании 22-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Документ опубликован не был // URL: www.garant.ru

16. Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

17. Поленина С.В., Скурко Е.В. Право, гендер и культура в условиях глобализации. М.: Формула права, 2009.

18. Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 6 октября 1999 г. // СЗ РФ. 2005. № 7. Ст. 492.

19. Рекомендация № R (87) 3 Комитета министров Совета Европы «Относительно Европейских пенитенциарных правил» принята 12.02.1987 г. // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М.: СПАРК, 1998.

20. Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Заключена в г. Женеве 12.08.1949 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. М., 1957.

21. Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Заключена в г. Женеве 12.08.1949 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. М., 1957.

22. Женевская конвенция об обращении с военнопленными (Заключена в г. Женеве 12.08.1949 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. М., 1957.

23. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (Заключена в г. Женеве 12.08.1949 г.) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

24. Всемирная конференция по правам человека. Вена, 1993 г. ООН. Нью-Йорк, 1995; См.: Бек У., Космополитическое мировоззрение. М., 2008.

25. Резолюция 48/104 Генеральной Ассамблеи ООН «Декларация об искоренении насилия в отношении женщин» принята 20.12.1993 г. на 85-ом пленарном заседании 48-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Документ опубликован не был // URL: www.garant.ru

26. Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов // Под ред. С. Лукашевского. МХГ. М., 2003.

27. Тюрюканова Е. Женская трудовая миграция и торговля людьми из России в контексте мирового миграционного режима / Россия – 10 лет реформ / Под ред. Н.М. Римашевской. М., ИСЭПН РАН, 2002.

28. Поленина С.В. К вопросу о путях искоренения криминогенных последствий глобализации (торговли женщинами и детьми) // Представительная власть – XXI век. 2004. № 1.

29. Конвенция против транснациональной организованной преступности заключена в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г. // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

30. Родина И.В. Улучшение положения женщин и повышение их роли в обществе // Вестник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2002. № 2.

31. Федосеева Н.Н., Костромина Д.Д. Международно-правовое закрепление прав женщин и механизмы их реализации // Международное публичное и частное право. 2007. № 5.

32. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS N 5) от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

33. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М., 2000.

34. Бенхабиб С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру. М., 2003.

35. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (ETS № 163) от 3 мая 1996 г. // СЗ РФ. 2010 г. № 8. Ст. 781.

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

УДК 349.6

БЛАНКЕТНЫЕ УТОЧНЕНИЯ ОТРАСЛЕВОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ СОСТАВА НЕЗАКОННОЙ ОХОТЫ

© 2013 г. **Г.А. Мисник**

*Южно-Российский Институт – филиал
Российской академии народного
хозяйства и государственного
управления при Президенте Российской
Федерации
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute – Branch
of The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration
70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don,
344002*

В статье подвергаются анализу статьи Уголовного кодекса РФ, предусматривающие ответственность за нарушение правил использования и охраны животного мира. Отмечается необоснованность ограничения круга объектов уголовно-правовой охраны только лишь отношениями использования и охраны диких животных и критических мест обитания животных, занесенных в Красную книгу. Автором предложено обоснование расширения круга объектов уголовно-правовой охраны по ряду составов экологических преступлений.

Ключевые слова: *животный мир, уголовно-правовая охрана, среда обитания, вред, угроза, преступления, объект охраны*

The article analyses the articles of the Criminal Code of the Russian Federation stipulating liability for violation of the regulations relating to the usage and protection of the animal world; notes the drawback of limiting objects of criminal-law protection by relations of usage and protection of wild animals and the critical habitats of wild Red Book animals. The author substantiates the necessity for expanding the objects of criminal-law protection.

Keywords: *animal world, criminal law protection, habitat, damage, threat, crimes, object of protection.*

Правовое регулирование охраны животного мира осуществляется с учетом представлений о ценности этого важнейшего компонента окружающей среды, вне сомнения имеющего экономическое, научное, эстетическое и воспитательное значение. Несомненно и то, что социально-юридические характеристики животного мира определяют задачи уголовно-правовой охраны названного объекта, которые состоят в правовом обеспечении сохранения видового многообразия и целостности сообществ животного мира [1, с. 3].

Давно известно, сказано и написано, что преступность в сфере пользования животным миром одновременно характеризуется вроде бы несочетаемыми свойствами – высоким уровнем латентности и неуклонным ростом числа зарегистрированных преступлений данного вида [2, с. 431]. При этом специалистами подмечается несоответствие размера санкций закона ценности охраняемых благ. Удивительно, но при нынешних экологических проблемах и безобразиях только 2 преступления из 18, предусмотренных в главе 26 УК РФ, относятся к категории тяжких. И это на фоне разглагольствований о превосходстве частного начала над государственным. А должно быть прямо наоборот [3, с. 91]. Отсюда сложившаяся в России ситуация свидетельствует о недостаточности уголовно-правовой охраны названных объектов. Нужно менять положение дел. В настоящей статье автор коснется только одного фрагмента, вытекающего из бланкетности состава, – уточненного понимания объекта незаконной охоты как одного из экологических преступлений.

На наш взгляд, нуждается в изменении (уточнении) закрепленный в уголовном законодательстве подход к определению объекта в составе незаконной охоты. Им в соответствии с диспозицией ст. 258 УК РФ являются отношения по поводу охраны и рационального использования охотничьих ресурсов. Диспозиция данной статьи является бланкетной, поэтому для установления признаков состава данного преступления необходимо обратиться к специальному законодательству, регулирующему порядок использования и охраны охотничьих ресурсов.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 24 июля 2009 г., № 209-ФЗ – «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4] (далее – Закона № 209) физические и юридические лица осуществляют право на добычу охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях, если иное не предусмотрено указанным федеральным законом. Это субъективное правомочие характеризуется как сложное по своей структуре право, включающее два элемента: 1) собственно право охоты и 2) право пользования охотничьими угодьями.

Субъектами данного права выступают пользователи – отдельный охотник, общины, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере охотничьего хозяйства. Охотником признается физическое лицо, сведения о котором содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и заключивший договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства. К охотнику приравнивается работник юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполняющий обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора (пп. 1 и 2 ст. 20 Закона № 209).

Промысловая охота осуществляется в закрепленных охотничьих угодьях и общедоступных охотничьих угодьях юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ – «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [5].

Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся

к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (п. 1 ст. 19 Закона № 209).

Охотничьи угодья – территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (п. 15 ст. 1 Закона № 209). Специфичность отношений, связанных с использованием охотничьих угодий, выражается в том, что государство передает гражданам и юридическим лицам во временную эксплуатацию не каждый природный объект в отдельности и даже не землю, леса и воды как таковые, а именно право на использование их естественных свойств – быть средой обитания охотничьих животных. Таким образом, законодатель исходит из неразрывности охоты и пользования охотничьими угодьями, которые объединяются правом на добычу охотничьих ресурсов.

Юридические факты, порождающие возникновение права, отделены законодательством от юридических фактов, служащих подтверждением права. Возникновение права на добычу охотничьих ресурсов закон связывает с совершением ряда юридически значимых действий, состоящих в принятии правовых актов, направленных на установление данного права. Перечень оснований возникновения указанного права дифференцируется в зависимости от субъектного состава правоотношений. Для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей основанием возникновения рассматриваемого права на закрепленных охотничьих угодьях является охотхозяйственное соглашение или путевка (документ, подтверждающий заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства). Для физических лиц – путевка. Возникновение данного права подтверждается и определяется моментом выдачи разрешения на добычу охотничьих ресурсов. На общедоступных охотничьих угодьях право на добычу возникает на основании разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

Правоустанавливающими документами, таким образом, выступают охотхозяйственные соглашения и путевки, а правоудостоверяющим документом является разрешение на право добычи. Разрешения на добычу охотничьих ресурсов выдаются физическим и юридическим лицам, у которых возникло право на добычу охотничьих ресурсов в соответствии с Федеральным законом «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов (п. 1 ст. 29 Закона № 209).

Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления.

Специфичность отношений, связанных с использованием охотничьих угодий, выражается в том, что данные отношения регламентированы различными отраслями права с учетом основного свойства данных земель – выступать средой обитания животных. Интересы охотничьего хозяйства являются приоритетными по отношению к иным видам интересов.

Земельные участки в пределах охотничьих угодий могут находиться в государственной, муниципальной или частной собственности. Однако охотничьи угодья, находящиеся в государственной собственности, имеют специфический режим, характеризующийся особенностями предоставления земельных и лесных участков в пределах таких угодий в пользование.

Предпосылкой возникновения субъективного права пользования охотничьими угодьями, находящимися в государственной собственности, является заключение охотхозяйственного соглашения по результатам аукциона. На основе названного соглашения заключается договор аренды земельного или лесного участка, который вступает в силу с момента государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Для того, чтобы начать охотхозяйственную эксплуатацию угодий, необходимо получить их в пользование в натуре. Отвод охотничьих угодий является самостоятельной стадией предоставления охотничьих угодий, подлежащей документированию.

Право пользования охотничьими угодьями у граждан возникает в дозволительном порядке при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

Таким образом, экологическое законодательство строится на представлении о животном мире как интегрированном объекте, включающем объекты животного мира и среду их обитания. Данное представление соответствует объективным закономерностям развития животного мира. Сокращение численности видов животных под влиянием хозяйственной деятельности людей началось очень давно и усилилось в эпоху научно-технической революции. По данным Международного Союза Охраны Природы, основной причиной сверхкритического снижения численности видов под воздействием человеческой деятельности является разрушение местообитаний животных. Численность видов животных, вымирание которых произошло под воздействием данного фактора, в два раза превосходит численность видов, уничтоженных вследствие чрезмерной добычи [6, с. 270-278].

В связи с этим выделение в нормах уголовного права охотничьих ресурсов в качестве самостоятельного объекта охраны, рассматриваемого изолированно от условий охраны среды обитания животных, представляется необоснованным. Для приведения диспозиции ст. 258 УК РФ в соответствие с интегрированной моделью регулирования отношений по поводу использования и охраны животного мира состав данного преступления может быть переименован в «нарушение правил пользования и охраны животного мира». Данный вид преступления может быть дифференцирован на составы в соответствии с признаками объекта противоправного посяательства.

Объект незаконной охоты относят к числу дискуссионных проблем. В качестве такового в литературе называют разные отношения. Так, говорится об отношениях по охране и рациональному использованию диких животных [7, с. 410], отношениях в области охраны и использования животного мира, сохранения генетического фонда животных как неотъемлемого элемента природной среды [8, с. 10-11] и т.п.

Во всех названных случаях речь идет о видовой характеристике объекта противоправного посяательства. Между тем, необходимо выделять также родовой объект охраны, которым является экологическая безопасность диких животных и их биологического разнообразия [9, с. 102]. Определение родового объекта позволяет рассматривать видовую классификацию в единстве отношений рационального использования и охраны диких животных и среды их обитания.

Охрана среды обитания животных обеспечивается комплексом правовых норм, включающих нормы земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране атмосферного воздуха и собственно законодательством о животном мире.

В ст.22 Федерального закона от 22.03.1995г. «О животном мире» устанавливается общеправовой экологический приоритет охраны среды обитания объектов животного мира. В соответствии с данной нормой любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира.

Это общее правило конкретизируется в законодательстве применительно к отдельным видам и стадиям хозяйственной деятельности.

Во-первых, данный приоритет предполагает установление специальных требований, предъявляемых к проектированию, размещению, строительству населенных пунктов, хозяйственных объектов, внедрению технологических процессов, оказывающих воздействие на среду обитания животного мира.

При размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов и хозяйственных объектов, а также при осуществлении любых видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира.

Перечень данных мероприятий утверждается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Во-вторых, требования по охране среды обитания животных предъявляются и к осуществлению хозяйственной деятельности. В соответствии со ст.28 Закона «О животном мире» юридические лица и граждане обязаны принимать меры по

предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов и иной хозяйственной деятельности. Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов утверждены Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1996 г. N 997.

В целях предотвращения гибели объектов животного мира запрещается:

- выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, химических реагентов, горюче-смазочных материалов и других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, ухудшения среды их обитания;

- установление сплошных, не имеющих специальных проходов заграждений и сооружений на путях массовой миграции животных;

- устройство в реках или протоках запаней или установление орудий лова, размеры которых превышают две трети ширины водотока;

- расчистка просек под линиями связи и электропередачи вдоль трубопроводов от подроста древесно-кустарниковой растительности в период размножения животных.

При осуществлении сельскохозяйственных производственных процессов не допускается применение технологий и механизмов, которые вызывают массовую гибель объектов животного мира или изменение среды их обитания.

При производстве полевых сельскохозяйственных работ необходимо использовать технологию, специально оборудованную сельскохозяйственную технику, порядок работ, исключающие возможность гибели животных.

Производственные объекты, способные вызвать гибель объектов животного мира, должны иметь санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение окружающей среды.

Промышленные и водохозяйственные процессы должны осуществляться на производственных площадках, имеющих специальные ограждения, предотвращающие появление на территории этих площадок диких животных.

Для предотвращения гибели объектов животного мира от воздействия вредных веществ и сырья, находящихся на производственной площадке, необходимо:

- хранить материалы и сырье только в огороженных местах на бетонированных и обвалованных площадках с замкнутой системой канализации;

- помещать хозяйственные и производственные сточные воды в емкости для обработки на самой производственной площадке или для транспортировки на специальные полигоны для последующей утилизации;

- максимально использовать безотходные технологии и замкнутые системы водопотребления;

- обеспечивать полную герметизацию систем сбора, хранения и транспортировки добываемого жидкого и газообразного сырья;

- снабжать емкости и резервуары системой защиты в целях предотвращения попадания в них животных.

На транспортных магистралях необходимо устанавливать специальные предупредительные знаки и знаки ограничения скорости движения транспорта.

Опасные участки транспортных магистралей в местах концентрации объектов животного мира и на путях их миграции ограждаются устройствами со специальными проходами, типы и конструкции которых согласовываются со специально уполномоченными государственными органами по охране и контролю за использованием объектов животного мира и среды их обитания.

При проектировании транспортных магистралей для снижения влияния на объекты животного мира шума движущегося транспорта необходимо устанавливать санитарно-защитные зоны в соответствии с действующими правилами и нормами.

Хранение и применение опасных для животного мира и среды его обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболевания и гибели животных, а также ухудшение среды их обитания, законом запрещается.

В-третьих, в интересах охраны среды обитания объектов животного мира допускается установление ограничений прав землепользователей, водопользователей, лесопользователей, пользователей недрами и возложение на них обязанностей по охране среды обитания объектов животного мира. Например, землепользователи при осуществлении ими хозяйственной деятельности обязаны осуществлять предупредительные меры, обеспечивающие охрану среды обитания животных, в частности, они не должны выжигать траву, кустарник, тревожить животных.

В-четвертых, требования по охране среды обитания животных составляют одну из основных обязанностей пользователей животным миром.

В современном законодательстве охрана среды обитания животных вне режима охраны критических мест обитания животных, занесенных в Красную книгу, обеспечивается мерами административной ответственности. Ст. 8.33 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов. Данные нарушения влекут предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей. Очевидно, что размер санкций, предусмотренных названной статьей, несоразмерен размеру причиненного вреда. При таком положении санкция не имеет ни карательного, ни превентивного значения.

Включение среды обитания животных в перечень видовых объектов уголовно-правовой охраны позволит обеспечить правовую модель целостной уголовно-правовой охраны животного мира.

Литература

1. Мечетин Ю.А. Уголовно-правовая охрана животного мира: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2006.
2. Жевлаков Э.Н. Проблемы уголовной ответственности за незаконную охоту // Экология и уголовное право: поиск гармонии / Под ред. В.П. Коняхина и М.Л. Прохоровой. Краснодар: Изд-во «ЭДВИ». 2011.
3. Бойко А.И. Экологические мечты и фантазии провинциального криминалиста // Экология и уголовное право: поиск гармонии / Под ред. В.П. Коняхина и М.Л. Прохоровой. Краснодар: Изд-во «ЭДВИ». 2011.
4. СЗ РФ. 2009. № 30.
5. СЗ РФ. 2001. №33.
6. Абросов Н.С., Ковров Б.Г., Черепанов О.А. Экологические механизмы сосуществования и видовой регуляции. Новосибирск, 1982.
7. Рогов А.И., Есаков Г.А., Чучаев А.И. и др. Уголовное право России. Части Общая и Особенная. М., 2007.
8. Курманов А.С. Незаконная охота: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002.
9. Овсепян Л.Г. Уголовно-правовая охрана флоры и фауны по законодательству Армении и России (сравнительно-правовое исследование). Владимир, 2008.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 343.12

ПОТЕРПЕВШИЙ КАК СУБЪЕКТ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2013 г. *М.Т. Аширбекова*

*Волгоградский филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ
400131, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8*

*Volgograd Branch
of The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration
8, Gagarina, Volgograd, 400131*

В статье критически рассматриваются дополнения в ч. 3 ст. 20 Уголовно-процессуального кодекса, которые расширили круг преступлений, по которым уголовное дело возбуждается только по заявлениям потерпевших. Утверждается, что такой порядок должен основываться на учете специфических свойств потерпевших, оправдывающих наделение их привилегией своими действиями давать начало уголовному преследованию.

Ключевые слова: *поводы, потерпевший, возбуждение уголовного дела, уголовное преследование, юридический факт.*

The article analyses the amendments to Part 3 of Article 20 of the Criminal Procedure Code which extend a range of crimes where a criminal case is initiated only by the statement of victims; states that this procedure should be based on the specific characteristics of victims which justify their privilege to initiate a criminal case.

Keywords: *reasons, victim, initiation of criminal case, criminal proceedings, legal fact.*

Общеизвестно, что в подавляющем большинстве преступлений помимо «обязательного» виновника, стремящегося уйти от ответственности, присутствует и другая сторона – жертва посягательства, которая, напротив, надеется на справедливое разбирательство конфликта и наказание злодея. Но жертва не одинока; если «прямых» потерпевших насчитывается в год по России больше двух миллионов, то с учетом родственников и друзей пострадавших общее число людей с претензиями к властям, к правоохранительной деятельности государства больше в несколько раз. Ведь в результате совершения преступлений откладываются исполнением жизненные планы семей и отдельных граждан, разрушаются браки, падает рождаемость и численность населения вообще, а пропорционально растут нерациональные затраты общества (дополнительное, ненужное в благоприятной обстановке укрепление жилищ, наем частной охраны, выключение работников из производственной деятельности для самостоятельной защиты близких) и недоверие к правоохранительным органам, люди ищут непроцессуальные, самовольные и преступные, варианты преследования виновных.

Нужно принимать во внимание и то обстоятельство, что количество жертв криминальных посягательств обычно возрастает в эпохи реформ, а наша страна как раз обновляет свой уклад. Причина – массовая виктимизация населения [1]. Резкие перемены жизненных координат расшатывают нервно-психическое здоровье народа, взрывают тонкий слой культурных отложений предыдущих эпох, на поведенческую поверхность вырываются первобытные психизмы и инстинкты, вражда и страсти [2, с. 192], а главное – большинство обывателей, выбитых из традиционных ритмов существования, становится легкой добычей социальных хищников (насильников и

комбинаторов всех мастей). Какое же место занимает горестная фигура пострадавшего в стратегии борьбы с преступностью?

Кажется очевидным и естественным то обстоятельство, что в связке «преступник – потерпевший» первое лицо является объектом осуждения, а второе – поддержки, ибо оно олицетворяет законопослушного гражданина, чьи интересы неспровоцированно нарушены и подлежат удовлетворению. Одновременно даже обывателю ведомо, что надежды на справедливое правосудие и возмещение причиненного ущерба не всегда оправдываются, от чего население негативно отзываясь о правоохранительной деятельности и уголовном правосудии, все дальше дистанцируясь от власти.

Специалисты по борьбе с преступностью констатируют, что правовой статус и сама судьба пострадавших от криминальных посягательств лиц пока не стали предметом достаточной заботы государства. Конечно же, невнимание к потерпевшим частично оправдывается тем обстоятельством, что уголовное и уголовно-процессуальное право представляют собой классические образцы публичных отраслей [3, с. 4]. Они должны доставлять общую пользу в большей мере, чем следовать ожиданиям и требованиям пострадавших. Такова неумолимая логика прогресса: «чем сильнее крепнет государство, тем дальше отодвигается на задний план потерпевшее лицо», а «права общественного мстителя вполне и окончательно переходят к представителю государства» [4, с. 1089]. Последним историческим периодом, при котором мнение и интересы потерпевших от преступления весьма сильно влияли на карательную политику власти, была раннефеодальная эпоха композиций [5]. Она базировалась на прейскуранте своеобразных уголовных штрафов, на том, что «совершивший преступление с помощью рода расплачивался определенным количеством меновых единиц – ракушками, скотом, шкурами» [6, с. 15].

Через эту (финансовую или возмездную) ступень уголовно-правового регулирования прошли все страны феодальной Европы, включая Русь. Композиционные построения или дележ добычи (в форме материального удовлетворения от виновного в преступлении) между пострадавшим и властью, просуществовали несколько веков и закономерно уступили место другим соображениям и технологиям. Ныне криминальный закон строится на общегосударственных расчетах, должен умиротворять все население, а не удовлетворять требования обиженных лиц. После эпохи композиций наступает длительный период государственного невнимания к жертвам деликтов; в треугольнике «государство-преступник-потерпевший» последний надолго и прочно перемещается на последнее место. Цивилизация на несколько столетий занялась облагораживанием уголовной политики в части соблюдения и уважения только прав обвиняемых. «Современное уголовное право, – писал почти сто лет назад А.А. Жижиленко, – даже упрекают за то, что оно слишком много внимания и забот уделяет преступнику, оставляя совершенно без всякого внимания потерпевшего от преступления» [7, с. 36].

Справедливость требует сказать, что данная диспропорция замечалась в науке, но преимущественно уголовно-процессуальной, в рамках которой систематически возбуждался интерес к фигуре пострадавшего от преступления, вносились предложения по расширению его прав [8] и даже разворачивались дискуссии [9]. Подобные всплески внимания, инициируемые законодательными кодификациями, наблюдаются и поныне. «Рассмотрение гуманизма лишь через призму минимально необходимой меры наказания или по возможности более мягкого отношения к лицу, совершившему преступление, – указывает В.В. Мальцев, – оставляет в тени другое, помимо милосердия к преступнику, основание этих минимумов и возможности – гуманность по отношению к потерпевшему. Права и интересы потерпевшего и преступника, обеспечивающиеся в уголовном законодательстве в общей форме как права и свободы человека и гражданина, неразрывны и на конкретном, правоприменительном уровне при выборе меры гуманного отношения как к преступнику, так и к потерпевшему. Ведь наказание, назначаемое лицу, совершившему преступление, в то же время одновременно в существенной своей части выступает и мерой гуманного отношения к пострадавшему от этого преступления» [10, с. 52].

Ученый мир все более обращает внимание и на то обстоятельство, что государство неразумно монополизировало сферу борьбы с преступностью и эффективность этого абсолютизма низкая: а) норвежский криминолог Н. Кристи – государство «украло» конфликт у людей, во многих случаях лишив их любых возможностей самостоятельно искать решение [11, с. 1-15]; б) другой иностранный специалист, Х. Зер – большинство правовых систем слишком сосредоточено на правонарушениях, но справляется с ними не очень успешно [12, с. 115-116]; в) сотрудник Генеральной прокуратуры РФ – «потерпевшие лишены возможности исправить ошибки, допущенные на кассационной стадии судебного производства, что ставит под сомнение сам принцип судебного надзора» [13, с. 42]; г) М.Т. Тащилин – «в тюрьмах находится около миллиона граждан, которых налогоплательщики, в том числе сами потерпевшие, обязаны содержать. Государство пытается установить полный контроль за состоянием преступности, разрешением социальных конфликтов, ресоциализацией лиц, виновных в совершении преступления, что вряд ли возможно вследствие ее распространенности, а также высокой латентности» [14, с. 36].

Об актуальности проблемы прав потерпевших и государственной заботы о них пишут и другие специалисты [15, с. 123-130]; пишут, а преимущественное внимание государства по-прежнему направлено на виновных. Стремительная экспансия новой, гуманитарной идеологии (во главе угла которой – права и свободы человека и гражданина) и господство либеральных настроений в обществе сегодня только усилили эту тенденцию, сказываются во всех сферах государственного управления, особенно же и закономерно – в криминальных отраслях законодательства и правоохранительной деятельности. В результате правовой статус преступника за последнее десятилетие существенно облагорожен, технологии уголовного преследования вновь смягчены. Злодея очеловечили, и интерес к его судьбе не угасает. А законопослушный пострадавший, чьи блага и права по-прежнему разрушаются в больших размерах и вызывают к возмещению, новых полномочий или преимуществ от государства не получил и потому медленно перемещается на периферию уголовного правосудия. Годы реформ почти не отразились на правовом статусе жертвы.

В советскую эпоху невнимание государства к интересам и запросам пострадавшего от посягательства лица воспринималось населением более терпимо, чем ныне, ибо «уравновешивалось» жестким подходом к виновному. За годы российских реформ законодательная и правоприменительная забота о «нашем» преступнике, в том числе по причине давления международных инстанций, значительно выросла, а вот пострадавшая сторона особой заботы о своей персоне не ощущает. И начинает искать выход из ситуации самостоятельно; первый, громкий ход был сделан в самом начале 90-х годов, когда бывший судья Черкашин А., у которого украли только что купленную машину, выиграл в суде первой инстанции иск к государству, назначение которого состоит и в защите собственности граждан от преступлений [16, с. 64-65].

Пока большинство российских потерпевших ведут себя в юридическом смысле смиренно; они стоически переносят причиненное преступлением горе либо пользуются официальными каналами удовлетворения обид и возмещения вреда. Но отдельные жертвы, разбуженные переменами и верящие в реальность новых правовых идей, идут дальше своих коллег по несчастью; они ставят под сомнение состоятельность нормативных актов России, апеллируют к международной юстиции, самостоятельно проверяют на соответствие Конституции страны некоторые правовые регламенты (активная позиция родственников авиапассажиров рейса «Тель-Авив – Новосибирск», погибших в катастрофе над Черным морем, требующих удовлетворения от украинского правительства; претензии московским властям со стороны зрителей мюзикла «Норд-ост», пострадавших во время освобождения от террористов; митинговые требования жителей Беслана) и даже дошли до Конституционного суда России [17].

Множащиеся примеры процессуальной активности жертв убедительно свидетельствуют: правовой статус потерпевшего от преступления и его закрепление в российском законодательстве имеют существенные издержки и становятся значимой общественной проблемой. Это обстоятельство начинает осознаваться и наукой, и

практикой. Юристы на местах ропщут, что «однобокий подход к процессуальному положению обвиняемого (подсудимого) с постоянным расширением его прав и возможностей избежать заслуженного наказания», да еще при сохранении «незавидного статуса потерпевшего», не способствует борьбе с преступностью [18, с. 6]. Пересмотра генеральных установок по борьбе с преступностью, выработки более «взвешенного подхода к человеку как объекту и уголовно-правовой охраны, и уголовно-правового воздействия» [19, с. 51], требуют известные ученые. Многим становится очевидным, что охранительные хлопоты о пострадавших на сегодня уж очень явно затмеваются заботой о преступнике как объекте уголовно-правового воздействия.

Продолжающаяся реформа уголовно-процессуального закона проявляет все большую дифференциацию режимов производства по уголовному делу в зависимости от материально-правовых признаков потерпевшего именно как субъекта уголовно-правовых отношений. К числу таковых признаков мы относим особенности личности потерпевшего и связанные с нею блага и ценности, которые влияют на оценку законодателем общественной опасности совершенных в отношении них преступлений и, соответственно, на уровень уголовно-правовой охраны. Этот уровень предопределяется законодательной градацией преступлений на категории (ст. 15 УК РФ), основанной, в свою очередь, на учете степени общественной опасности деяния и его характера.

Так, уголовный закон относит заражение *несовершеннолетнего* лица ВИЧ-инфекцией *субъектом*, знавшим о наличии у него этой болезни (ч. 3 ст. 122 УК РФ), судя по санкции указанной статьи, к категории тяжких преступлений. Очевидно, что различная категорийность деликтов исключает одинаковость процессуальных режимов установления их обстоятельств (полновесные или упрощенные). Именно поэтому УПК, продолжая логику норм УК, предписывает, что по данному преступлению обязательно предварительное следствие, а не дознание и тем более не новое сокращенное дознание [20]. Но по преступлениям, предусмотренным частями 1 и 2 ст. 122 УК РФ, в составе которых не акцентируются признаки потерпевших, допускается производство дознания, в том числе и в сокращенной форме, с согласия подозреваемого и потерпевшего.

Рассматривая же потерпевшего как субъекта уголовно-процессуальных отношений, следует отметить, что закон позволяет выделить как общие его права и обязанности, так и специальные процессуальные права, которые обусловлены материально-правовыми признаками потерпевшего от конкретных видов преступлений. Так, по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. выделялся особый порядок возбуждения уголовного дела по заявлению частных лиц (ст. 42 УУС). При этом в дореволюционной литературе отмечалось, что возбуждение уголовного дела по усмотрению частных лиц предпослано для тех случаев, когда существуют обстоятельства, «оглашение которых могло быть оскорбительным для их чести» [21, с. 48-49]. Другими словами, подчеркивались материально-правовые признаки самих потерпевших от преступлений, не «вредных для всего общества» [22]. Однако в статьях Устава уголовного судопроизводства не содержалось прямого перечисления составов таких преступлений.

В советском уголовном процессе были выделены особо порядки возбуждения уголовного дела и некоторые особенности производства по преступлениям, отнесенным к делам частного и частно-публичного обвинения. При этом посвященная данным особенностям ст. 27 УПК РСФСР прямо перечисляла конкретные преступления, для которых предназначались указанные порядки. Надо специально отметить, что основанием выделения такого порядка служили не столько характер и общественная опасность деяний, сколько уважение к личности потерпевшего, стремление оградить его от дальнейшего морального «травмирования», часто неизбежного из-за необходимости личного участия жертв в исследовании обстоятельств совершенных против них преступлений. Этим соображением, во всяком случае, не ограничивался доступ к правосудию. Напротив, создавались условия для того, чтобы обращение к правосудию было свободным выбором самого потерпевшего. По делам частного

обвинения он становится единственным обвинителем, а по делам частно-публичного обвинения – сообвинителем.

Сообвинителем по типу частно-публичного обвинения выступает сегодня и руководитель коммерческой или иной организации, заявление которого о совершении преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23 УК РФ) является исключительным поводом для возбуждения уголовного дела, если указанными преступлениями вред причинен представляемой им организации, а не гражданам, обществу или государству, в том числе и иным юридическим лицам, относящимся к государственным и муниципальным предприятиям (ст. 27.1 прежнего УПК РСФСР).

УПК РФ 2001 года в целом сохранил такой же порядок, подтвердив, что для возбуждения уголовного дела по приведенным категориям преступлений необходим особый повод – заявление именно от потерпевшего или от его представителя (части 2 и 3 ст. 20, ст. 23 УПК РФ). Отсюда следует, что для возникновения и развития уголовно-процессуальных отношений и для выявления спорного уголовно-правового отношения, даже при наличии оснований для возбуждения уголовного дела, юридически значимым обстоятельством является условие формирования повода – непосредственное обращение с заявлением самого потерпевшего. Именно такой потерпевший в материально-правовом смысле – значимая процессуальная фигура, свободно выраженной волей которой запускается в действие уголовный процесс.

Придание значения законного повода и юридического факта заявлениям потерпевших от преступлений, отнесенных к делам частно-публичного обвинения, – привилегия, адресованная прежде всего к самим потерпевшим в силу их особых признаков. Выделяя данные преступления, законодатель тем самым как бы определился, что потерпевшие по таким делам, исходя из конструкции соответствующих составов преступлений, степени общественной опасности этих преступлений есть специальная категория лиц, обладающих ценностями и благами, охраняемыми уголовным законом. Но особого названия им как участникам уголовно-правового отношения, выявление которого может быть предпринято только по инициативе самих потерпевших, ни наука, ни уголовный, ни уголовно-процессуальный закон не предусмотрели. Разумеется, мы не берем во внимание общее понятие потерпевшего в уголовно-правовом и в уголовно-процессуальном смыслах.

В рамках же ст. 23 УПК РФ законодатель также делает акцент на признаках потерпевшего, относя его к определенной социальной группе, для удобства которой, а также и в интересах лица, совершившего преступление, предусмотрен «бескровный» вариант разрешения уголовно-правового конфликта, не привлекающий внимания публичных субъектов, уполномоченных возбуждать уголовное дело процесса *ex officio*.

Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [23] положения ч. 3 ст. 20 УПК РФ были дополнены. Суть дополнения выразилась в отнесении к категории дел частно-публичного обвинения преступлений, предусмотренных ст.ст. 159-159.6, 160 и 165 УК РФ, если они совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией, либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности, за исключением случаев, если преступлением причинен вред интересам государственного или муниципального унитарного предприятия, государственной корпорации, государственной компании, коммерческой организации с прямым участием в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) государства или муниципального образования, либо если предметом преступления явилось государственное или муниципальное имущество.

Соответственно в таком случае поводом к возбуждению уголовного дела по этим преступлениям должно выступать исключительно заявление потерпевшего или его законного представителя. Как видим, ситуация по способу регулирования больше

похожа на порядок решения вопроса о возбуждении уголовного дела по преступлениям против интересов службы в коммерческих и иных организациях (ст. 23 УПК РФ). Законодатель в целях ст. 23 УПК РФ также выделяет преступления по признаку совершения их в сфере деятельности коммерческой или иной организации, не относящейся к государственным и муниципальным предприятиям, что также означает, будто критерием выделения выступают свойства потерпевшего.

Однако в новых дополнениях ч. 3 ст. 20 УПК РФ речь идет о широкой группе потерпевших, не обладающими какими-либо специфическими свойствами. Поэтому для отнесения преступлений, предусмотренных ст.ст. 159-159.6, 160, 165 УК РФ к делам частного-публичного обвинения, критерий специфичности потерпевших, то есть их особых материально-правовых признаков, как думается, не может быть учтен. Наоборот, по смыслу дополнений в ч. 3 ст. 20 УПК РФ речь идет фактически о специфических признаках субъекта преступления, а не потерпевшего. Изначально индифферентные с точки зрения материально-правовых признаков потерпевших составы преступлений, предусмотренные указанными выше статьями УК РФ, в одних случаях выступают как составы со специальным субъектом и относятся к делам частного-публичного обвинения, а в других (если сфера преступления – не предпринимательская, нет цели защиты хозяйствующих субъектов) – нет.

В целом из новой редакции ч. 3 ст. 20 УПК РФ вытекает вывод, что формируется понятие специального субъекта преступления в целях ст.ст. 159-159.6, 160, 165 УК РФ. Думается, что избранный законодателем подход должен, по крайней мере, привести к новым моделям указанных составов преступлений, к их привилегированным видам по субъективным признакам. Но это уже «другая сторона луны». Для этого необходимо вносить изменения в указанные статьи УК РФ.

Понятно, что желаемое поведение субъектов уголовно-процессуальной деятельности и желаемый результат развития уголовно-процессуальных отношений достигается путем воздействия императивного и диспозитивного методов уголовно-процессуального регулирования на общественные отношения, складывающиеся в сфере уголовного судопроизводства. Согласно дополнениям ч. 3 ст. 20 УПК РФ, публичные и диспозитивные элементы используются для выделения особой группы поводов к возбуждению уголовных дел по признаку свойств субъекта преступления и некоторых объективных признаков преступления, которые, впрочем, прямо в конструкции составов перечисленных преступлений уголовным законом не выделены. Во-первых, такой субъект должен быть индивидуальным предпринимателем или членом органа управления коммерческой организации; во-вторых, требуется, чтобы эти преступления были совершены в сфере предпринимательской деятельности и непосредственно связаны с указанной деятельностью.

Таким образом, предпосылаемое для случаев, указанных в ч. 3 ст. 20 УПК РФ, условие придания заявлениям потерпевших статуса законного повода и юридического факта по схеме частного-публичного обвинения безразлично по отношению к интересам самих потерпевших. Потерпевшему все равно, в какой сфере – предпринимательской или, скажем, муниципальной – нанесен ущерб его интересам, поскольку они априори взяты под охрану уголовным законом. Отсюда отнесение преступлений, предусмотренных ст.ст. 159-159.6, 160, 165 УК РФ к числу дел частного-публичного обвинения представляется методологически неверным.

Литература и примечания

1. Ривман Д.В. Криминальная виктимология. СПб.: Питер, 2002. С. 6, а также работы В.В. Вандышева, П.С. Дагеля, М.М. Исаева, В.Е. Квашица, Л.Д. Кокорева, В.П. Коновалова, Н.Ф. Кузнецовой, В.С. Минской, В.И. Полушинского, С.В. Полубинской, И.И. Потеружа, Б.А. Протченко, А.Л. Репецкой, В.В. Романова, В.Я. Рыбальской, В.М. Савицкого, Б.В. Сидорова, И.А. Фаргиева, Л.В. Франка, Е.Е. Центрова, Г.И. Чечеля, В.Ю. Юрченко и др.

2. Краснушкин Е.К. Криминальные психопаты современности и борьба с ними // Преступный мир Москвы. М.: МХО «ЛЮКОН», 1991.

3. Хотя справедлива и та мысль, что «лица, потерпевшие от преступлений, участвуя в уголовном процессе, защищают не только свои личные интересы, но и общественные

интересы борьбы с преступностью». Кокорев Л.Д. Потерпевший от преступления. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1964.

4. Таганцев Н.С. Лекции по русскому уголовному праву. Часть Общая. СПб., 1890, вып. 3.

5. От лат. *compositio* – *соглашение*.

6. Уголовное право. Общая часть. М., 1948.

7. Жижиленко А.А. Очерки по общему учению о наказании. Петербург: «Academia», 1924.

8. Анашкин Г.З. Некоторые вопросы кодификации уголовно-процессуального законодательства РСФСР // Сов. юстиция. 1957. № 2; Кареев Д.П. Вопросы уголовного процесса в связи с проектом УПК СССР // Соц. законность. 1954. № 2; Полянский Н.Н. Процессуальные права потерпевшего. // Сов. государство и право. 1940. № 12; и др.

9. Арсеньев Б. Надо ли расширять права потерпевшего в уголовном процессе // Сов. юстиция. 1939. № 23-24; Гальперин И.М. Об уголовном преследовании, осуществляемом потерпевшим // Сов. государство и право. 1957. № 10.

10. Мальцев В. Принцип гуманизма в уголовном законодательстве // Российская юстиция. 2002. № 7.

11. Christie N. Conflicts as property British Journal of Criminology. 1977.

12. Зер Х. Правосудие по делам несовершеннолетних // Перспективы развития: Выпуск 1 (МОО Центр «судебно-правовая реформа»). М., 1999.

13. Шинелева Т. Безусловный запрет к худшему ущемляет права потерпевших // Законность. 2004. № 7.

14. Тащилин М.Т. Назначение уголовного наказания судом с участием присяжных заседателей по уголовному праву Российской Федерации. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.

15. Усс А.В. Уголовное наказание и интересы потерпевшего // Вопросы уголовной политики. Красноярск: КГУ, 1991.

16. Об этом сообщает В.М. Савицкий: Если вы пострадали от преступления: Юридический справочник. М.: «Манускрипт», 1992.

17. А недавно в нашей стране случился еще один знаменательный факт: Физически пострадавшая от невежества дантиста жительница Сибири обратилась с жалобой в Конституционный Суд России на ограничение ее доступа к правосудию. В ответчиках оказалась нижняя палата российского парламента, которая своим постановлением об амнистии (от 26 мая 2000 г., № 398-III ГД) предписала правоохранительным органам страны прекращать уголовное преследование виновных независимо от мнения потерпевших, в том числе на досудебной стадии. См. решение по ее заявлению – постановление Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2003 г., № 7-П по делу о проверке конституционности положения п. 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 г. «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М. Запорожец // Собрание законодательства РФ. 2003. № 18. Ст. 1748.

18. Колобов Г. Нужна ясная уголовная политика // Законность. 2000. № 3.

19. Мальцев В. Принцип гуманизма в уголовном законодательстве // Российская юстиция. 2002. № 7.

20. Федеральный закон от 04 марта 2013 года, № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

21. Судебные Уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Часть вторая. СПб., 1866.

22. Там же.

23. Российская газета. Федеральный выпуск. 2012. 3 декабря. № 278 .

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 35.08

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОЛОЖЕНИЯ СПЕЦИАЛИСТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. Т.Н. Горохова

*Ростовский государственный
экономический университет «РИНХ»
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Б. Садовая, 69*

*Rostov State University
of Economics
69, B. Sadovaya str.,
Rostov-on-Don, 344002*

В статье рассматривается вопрос о современном состоянии института специалиста в уголовном, гражданском, арбитражном, налоговом законодательстве Российской Федерации, предлагается урегулирование действующих норм этого института с точки зрения прав, обязанностей, ответственности этого субъекта права, его функциональных особенностей.

Ключевые слова: *специалист, квалификация, доказательства, специальные знания, навыки, права, обязанности, ответственность.*

The article covers the issues of the current condition of the 'specialist' institution in the criminal, civil, arbitral, tax laws of the Russian Federation; proposes the ways of regulating its current norms in light of the specialists' rights, obligations, responsibilities, liabilities.

Keywords: *specialist, qualification, proofs, expertise, skills, rights, responsibilities, liabilities.*

Понятием «специалист» в действующем законодательстве охватываются участники процессуальных действий в различных отраслях права, широкий спектр характеристик которых, в связи с постоянными реформированием современного законодательства, постоянно нуждается в определенной систематизации и некотором уточнении.

Энциклопедический словарь дефиниций предлагает несколько вариантов определения этого «лица, статус которого имеет идентичные характеристики» [1, с. 534], основными из которых являются: наличие специальных знаний (компетентность) и незаинтересованность в исходе дела, независимость специалиста, причем данный субъект привлекается к участию в процессуальных действиях в порядке, установленном соответствующим законодательством.

С точки зрения уголовного законодательства правовое положение специалиста не только закреплено нормами статей Уголовно-процессуального Кодекса Российской Федерации 58, 161, 168, 270 и 310, но и подробно уточнено в п.20 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.12.2010 N 28 "О судебной экспертизе по уголовным делам", где внимание судов обращено на то, что заключение и показания специалиста даются на основе использования специальных знаний и, так же как заключение и показания эксперта в суде, являются доказательствами по делу (часть 2 статьи 74 УПК РФ). При этом отмечено, что специалист не проводит исследование вещественных доказательств и не формулирует выводы, а лишь высказывает суждение по вопросам, поставленным перед ним сторонами, что не заменяет необходимости проведения судебной экспертизы.

Таким образом, по сути, процессуальные действия специалиста в уголовном процессе часто предваряют производство судебной экспертизы, подготавливая его с точки зрения применения специальных познаний. В частности, согласно Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации процессуальные действия специалиста содействуют в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного дела. Знания специалиста используются правоприменителем для постановки вопросов

эксперту, а также для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в сферу специальных познаний. Учитывая необходимость дальнейшего проведения судебной экспертизы, важно акцентировать внимание следователя или суда на критериях выбора соответствующего специалиста, целесообразности его вызова и участия в процессуальных действиях.

Общеизвестно, что техническое и материальное обеспечение деятельности специалиста может быть ограничено, что, независимо от его профессиональных качеств, опыта, компетенции, может снизить эффективность его действий и саму возможность проведения полноценного экспертного исследования. Важно учитывать это также и с той позиции, что при условии привлечения специалиста он обязан принять участие в уголовном процессе (исключение возможно, только если специалист не обладает соответствующими специальными знаниями). Так как в случае немотивированного отказа от участия в следственном действии он несет дисциплинарную ответственность, и в связи с этим, даже при недостаточной технической оснащенности, специалист может быть вынужден принять участие в процессуальных действиях. Помимо этого надо признать, поскольку заключение специалиста является одним из доказательств по делу, то сомнения правоприменителя в беспристрастности и объективности специалиста могут послужить достаточным фактором для его отвода [2].

В связи с этим необходимо не только рассматривать ряд уже существующих рекомендаций (частично имеющихся, например, в определении судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 1 июля 1998 года), но и регулярно проводить работу по их инновации. Эта необходимость вызвана тем, что в значительной степени изменился подход, требования к заключению специалиста и критерии его оценки. Эти изменения связаны не столько с преобразованиями в сфере нормотворчества, сколько с увеличением возможностей специалиста, основанных на получении новых передовых знаний, усовершенствовании используемых им методов и средств, оптимизации материально-технической базы.

Заключение и показания специалиста подлежат проверке и оценке по общим правилам и, наряду с судебной экспертизой и показаниями эксперта, могут быть приняты судом или отвергнуты, как и любое другое доказательство.

В процессе гражданского судопроизводства согласно ст. 188 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в необходимых случаях суд может привлекать специалиста для получения консультаций, пояснений и оказания непосредственной технической помощи. Это может быть фотографирование, составление планов и схем, отбор образцов для экспертизы, оценка имущества (согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2008 N 13 (ред. от 09.02.2012) "О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции»), а согласно ст. 179 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при допросе свидетеля в возрасте до 14 лет участие специалиста-педагога обязательно.

В соответствии с частью 3 статьи 188 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации специалист не проводит специальных исследований самостоятельного характера, и суть его деятельности, помимо вышеуказанной, состоит в обеспечении справочно-консультативной помощи при изучении данных, имеющихся в суде.

Положения статьи 186 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации регламентируют возможность представить заключение специалиста в качестве одного из доказательств по делу, без назначения и производства судебной экспертизы. В таком случае суд оценивает представленные доказательства по правилам статьи 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и может счесть их достаточными.

Таким образом, в гражданском судопроизводстве процессуальная значимость действий специалиста представляется более существенной с позиции оценки их доказательственного значения и наличия или отсутствия необходимости проведения дальнейших более глубоких экспертных исследований. Консультация специалиста, устная или письменная, даже без проведения специальных исследований (согласно

части 3 статьи 188 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации) практически приравнивается к судебному заключению эксперта, оценивается наряду с ним и часто заменяет его. Причем ответственность специалиста за неявку в судебное заседание, за дачу при консультации заведомо ложной информации (данных) в гражданском процессе не установлена. Законодателем предусмотрена административная ответственность специалиста за дачу заведомо ложных пояснений. При этом статья 307 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность за заведомо ложное показание специалиста [3], однако, если специалист добровольно в ходе судебного разбирательства до вынесения решения суда заявил о ложности данных им показаний, он освобождается от уголовной ответственности. Вероятно, предполагается, что такого рода преступления могут быть совершены и специалистом в сфере гражданского судопроизводства.

Практика показывает, что зачастую решение суда в отношении достаточности полученной консультации специалиста вполне обосновано. Тем более важной представляется необходимость разработки критериев выбора специалиста для привлечения его судом и оказания квалифицированной помощи. Подобного рода регламента, в отличие от уголовного законодательства (косвенно касается этого вопроса приказ МВД РФ от 11.01.2009 N 7 "Об утверждении Наставления по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России"), на сегодняшний день в гражданском процессуальном законодательстве, как и в некоторых других областях права, не предусмотрено: отсутствуют требования к уровню специальных знаний, квалификации, имеющимся профессиональным навыкам лица, привлекаемого в качестве специалиста, его компетентности. Причем необходимо особенно отметить тот факт, что консультация специалиста, которая рассматривается в качестве доказательства по делу, подлежит проверке и оценке по общим правилам, подобно заключению эксперта, подробные требования законодателя к которому общеизвестны.

В действующем Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации существует не только статья, регламентирующая участие специалиста в арбитражном процессе, определяющая круг его полномочий как сведущего лица, осуществляющего консультации по касающимся рассматриваемого дела вопросам, но и точное определение некоторых его процессуальных действий, в частности консультации. В статье 87.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, введенной Федеральным законом от 08.12.2011 N 422-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам", указано, что консультация дается специалистом исходя из своего внутреннего убеждения в целях получения разъяснений, консультаций и выяснения профессионального мнения лиц, обладающих теоретическими и практическими познаниями по существу разрешаемого арбитражным судом спора, причем в данном случае к общим требованиям к специалисту добавляется требование добросовестности.

Исходя из сути этого понятия, учитывая требование беспристрастности к указанному субъекту права, можно сделать вывод о том, что информация должна максимально соответствовать объективной действительности, независимо от интересов сторон [4]. Это требование, по нашему мнению, также справедливо для консультации специалиста и в остальных областях действующего законодательства.

В отношении привлечения лица в качестве специалиста также важно отметить, что арбитражный суд должен обладать сведениями (доказательствами) того, то необходимые знания у вызываемого в качестве специалиста гражданина имеются, поскольку, если будет установлено их отсутствие, то сам вызов его в качестве специалиста в судебное заседание может быть признан незаконным [5]. Что же касается отказа специалиста от дачи консультации, то, как и в уголовно-процессуальном законодательстве, это возможно (частично или полностью) при наличии мотивировки, с той лишь разницей, что в арбитражном процессе это предусмотрено и в устной форме.

Несмотря на то, что получение консультации специалиста предполагается в устной форме, законодателем предусмотрено во второй части статьи 64 Арбитражного

процессуального кодекса Российской Федерации, что в качестве доказательств допускаются «письменные и вещественные доказательства, объяснения лиц, участвующих в деле, заключения экспертов, консультации специалистов, показания свидетелей, аудио- и видеозаписи, иные документы и материалы».

В практике арбитражного судопроизводства довольно часто встречаются письменные консультации специалиста, особенно в случае привлечения сотрудников государственного экспертного учреждения (что, естественно, является одним из мощных стимулов обращения именно к такому лицу в качестве специалиста). Существующие требования к консультации специалиста, предполагающие отсутствие специальных исследований, однако, не исключают их полностью, поэтому такого рода исследования, хотя и проведенные специалистом, но достаточно высокого уровня, могут быть приняты в качестве полноценных, веских доказательств.

Являясь профессиональным экспертом, сотрудником государственного учреждения, лицо, вызванное в качестве специалиста, в состоянии дать настолько полноценную как устную, так и письменную консультацию, что может исключить необходимость в проведении дальнейшей экспертизы по поставленным вопросам, что, в свою очередь, может значительно повлиять на сроки рассмотрения арбитражного дела.

Учитывая различный процессуальный статус эксперта и специалиста, требования к ним, предъявляемые законодателем, права этих процессуальных субъектов (которые имеют достаточно отличий не только между собой в арбитражном процессе, но и аналогичными субъектами в других отраслях права), необходимо отметить, что количество обязанностей, возложенных на специалиста, может показаться незначительным. Однако, по мнению профессора А.П. Рыжакова, и с этим нужно согласиться, их значительно больше, чем непосредственно указано в анализируемых статьях. Это и явка в суд, и заявление о самоотводе при наличии к тому фактических оснований, и, конечно, добросовестная и беспристрастная консультация, исходя из профессиональных знаний и внутреннего убеждения; кроме того, это обязанность отвечать на поставленные арбитражным судом вопросы, давать консультации и пояснения в устной форме, не разглашать сведения, составляющие государственную, коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну, которую он узнал в связи с реализацией статуса специалиста в арбитражном судопроизводстве [6]. Что же касается уголовной ответственности за заведомо ложные показания специалиста (консультацию), то вероятным также представляется распространение действия статьи 307 Уголовного кодекса Российской Федерации и на действия специалиста в арбитражном процессе.

Процессуальная важность роли специалиста в области административного права объясняется «огромным разнообразием и значительной спецификой сфер жизни общества, в которых могут совершаться нарушения норм, регламентирующих их. В Особой части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях имеется 17 глав, в каждой из которых перечислены действия, требующие знания природы нарушений, их специфики [7]. Причем в административном процессе к более полно определенным, чем в других областях права, обязанностям и правам специалиста присоединяется условие достижения им совершеннолетия (которое, вероятно, следует логически подразумевать и в других областях права), а также обязанность удостоверить своей подписью факт совершения требуемых от него действий, их содержание и результаты.

По логике законодателя в соответствии со статьей 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях специалист удостоверяет своей подписью содержание и результаты выполненных им действий в составленном им же акте, поскольку в перечне лиц, которые должны подписывать протоколы об административном правонарушении, протоколы, составляемые при осуществлении специалистом мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, согласно статье 27.1, подпись специалиста не предусмотрена.

Кроме того, в отличие от статусов специалиста в уголовном, гражданском, арбитражном законодательствах Российской Федерации, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях специалист предупреждается об

ответственности за дачу заведомо ложных пояснений, и это понятно, поскольку ответственность за это правонарушение, как и за отказ и за уклонение от исполнения обязанностей специалиста, непосредственно предусмотрена законодателем в статьях 17.9, 25.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Отметим, что прямой нормы, регламентирующей ответственность за отказ и за уклонение от исполнения обязанностей специалиста, в действующем административном законодательстве не имеется, однако будет верным распространение нормы ст. 17.7 КоАП РФ об ответственности за умышленное невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, в том числе и на специалиста.

Обращает на себя внимание тот факт, что в отличие от рассмотренных нами выше остальных процессуальных статусов специалиста, в административном процессе не предусмотрено ознакомление специалиста с содержанием протокола об административном правонарушении, который составлен на основании данных акта, полученного по результатам работы и сформированного самим специалистом, что может негативно повлиять на правильность восприятия показаний приборов и технических характеристик. В связи с этим можно сказать, что в административном процессе, несмотря на значимость, не происходит полноценной реализации функций специалиста.

Привлечение специалиста при решении задач налогового законодательства – наиболее острый вопрос, обусловленный особенностями процессуального статуса специалиста в данной сфере, так как основным условием для привлечения специалиста является обязательное наличие у него специальных знаний, информации об объектах налогового контроля, а также обстоятельствах, которые с ними связаны и/или их оценкой. На сегодняшний день, учитывая сложность и, зачастую, многовариантность решений задач налогового законодательства, очевидно, что налоговый орган при выявлении налоговых правонарушений во всех случаях, когда необходимы специальные знания и навыки, обязан воспользоваться предоставленным правом привлечь специалиста для оказания содействия в осуществлении налогового контроля.

Отметим, что в налоговом законодательстве, в отличие от других, специалист, к которому предъявлены практически такие же требования, не дает консультации и заключения, а только применяет специальные знания в той мере, в какой не хватает навыков, знаний и умений должностных лиц, осуществляющих налоговый контроль [8].

Причем составленное специалистом заключение или письменная консультация могут рассматриваться согласно статье 95 части первой Налогового кодекса Российской Федерации как нарушение порядка проведения экспертизы. Помимо всего прочего, несмотря на то, что НК РФ не предусматривает предупреждение специалиста об ответственности за отказ от участия в проведении налоговой проверки, налоговое законодательство в ст. 129 четко предусматривает ответственность специалиста за отказ от такого участия, естественно, при отсутствии законных оснований (представляется, что это может быть как отсутствие необходимых специальных знаний, так и наличие оснований для отвода).

Анализ процессуального статуса и роли специалиста в действующем Российском законодательстве свидетельствует о том, что, несмотря на неоднородность положения специалиста в уголовном, гражданском, арбитражном и административном праве, в области налогового и финансового законодательства, выявленные нами некоторые различия только подчеркивают необходимость выработки единого подхода законодателя, общих требований, прав и обязанностей, а также предусмотренной ответственности как за содействие, так и за бездействие специалиста в различных областях права. Урегулирование различий правового положения специалиста связано, на наш взгляд, с несколькими моментами.

Во-первых, к ним можно отнести вопросы, касающиеся установления компетенции специалиста, уровня его профессионализма; а также профессиональной адекватности специалиста, особенно, если его содействие необходимо в области узкопрофессиональной деятельности, подразумевающей регулярное повышение

квалификации, овладение инновационными технологиями, содержащими сложные технические составляющие. Значимость этого момента связана с определением специальных знаний как «системы теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки либо техники, искусства, ремесла, приобретаемой путем специальной подготовки и профессионального опыта, необходимой для решения вопросов, возникающих в процессе уголовного, гражданского судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях» [9].

Общеизвестно также, что специалист, привлекаемый к оценке результатов заключения эксперта, должен представлять себе, каковы методики выполнения экспертиз какого-либо конкретного вида, владеть навыками их проведения, уметь работать с материально-технической базой. Это необходимые условия для того, чтобы понять, насколько заключение эксперта является полным и достоверным, а выводы его обоснованы.

Существующее мнение о том, что иногда заключение специалиста, полученное по запросу адвоката, является наиболее эффективным средством оценки заключения эксперта [10], вряд ли бесспорно. Данная компетентность отличается от компетентности специалиста в общеупотребимом смысле и, возможно, также требует дифференцированного подхода.

Во-вторых, это приведение к единому смысловому знаменателю прав и обязанностей специалиста, который выполняет достаточно определенные функции в различных сферах правового пространства; в-третьих, в связи со всем вышеуказанным очевидно, что необходимо четко определить уровень и границы ответственности специалиста в соответствии с его процессуальными функциями.

Кроме того, и это, пожалуй, наиболее важно, для получения доказательственной информации с помощью специалиста необходимо определить принципы его взаимодействия с правоприменителем как субъекта права. Они должны включать упорядочение поставленных задач, решение которых подразумевает согласованность действий на основании четкого разграничения функций каждого субъекта права, а также последовательность и подробную регламентацию проведения действий для наиболее эффективного достижения целей процессуального законодательства.

Литература и примечания

1. Законодательные дефиниции. Энциклопедический словарь / под ред. Рукавишниковой И.В., Напалковой И.Г., Сухановой Д.Е. М. Норма: Инфра-М, 2013.
2. Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 1 июля 1998 года // Бюллетень Верховного Суда РФ, 1999, N 3.
3. Такого рода деяние наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до трех месяцев.
4. Рыжаков А.П. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: Дело и сервис, 2011.
5. Там же.
6. Там же.
7. Зинин А.М. Участие специалиста в процессуальных действиях: Учебник. М.: Проспект, 2011.
8. Лермонтов Ю.М. Налоговые проверки по-новому. М.: ИндексМедиа, 2007.
9. Россинская Е.Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. М.: Норма, 2008.
10. Щипов С.В. Использование защитником специальных познаний в уголовном судопроизводстве: Монография. М.: МГПУ, 2010.

НАШИ АВТОРЫ

Аширбекова Мадина Таукеновна – профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент. madina.55@mail.ru

Горохова Татьяна Николаевна – старший преподаватель кафедры «Процессуальное право» ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат юридических наук. soul61@mail.ru

Зайцев Василий Андреевич – соискатель кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». 8 4722 30 12 26

Королева Софья Владимировна – аспирант кафедры административного и служебного права Южно-Российского института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». s_koroleva91@mail.ru

Макогон Борис Валерьевич – докторант кафедры теории государства и права ФГКОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. 8 812 744 70 76

Миллеров Евгений Владимирович – старший преподаватель кафедры административного и таможенного права Ростовского филиала ФГКОУ ВПО «Российская таможенная академия», кандидат юридических наук. MillerovyEVEA@yandex.ru

Мисник Галина Анатольевна – заведующая кафедрой земельного и экологического права Южно-Российского института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент. 8 863 203 63-85

Москаленко Станислав Александрович – аспирант кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». 8 4722 30 12 26

Новикова Алевтина Евгеньевна – доцент кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», кандидат юридических наук. 8 4722 30 12 26

Самсонов Валерий Николаевич – профессор кафедры международного и административного права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», доктор юридических наук, профессор. 8 4722 30 12 26

Самсонова Елена Валериевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». 8 4722 30 12 26

Сторожук Александр Ростиславович – соискатель Образовательно-научного института земельных ресурсов и правоповедения Национального университета биоресурсов и природопользования Украины. o.storozhuk@mfa.gov.ua

Хачатурян Наринэ Санвеловна – аспирант кафедры мировой экономики и международных отношений ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». narine711@gmail.com

Шиянов Алексей Владимирович – доцент кафедры международного права Ростовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 297 32 69