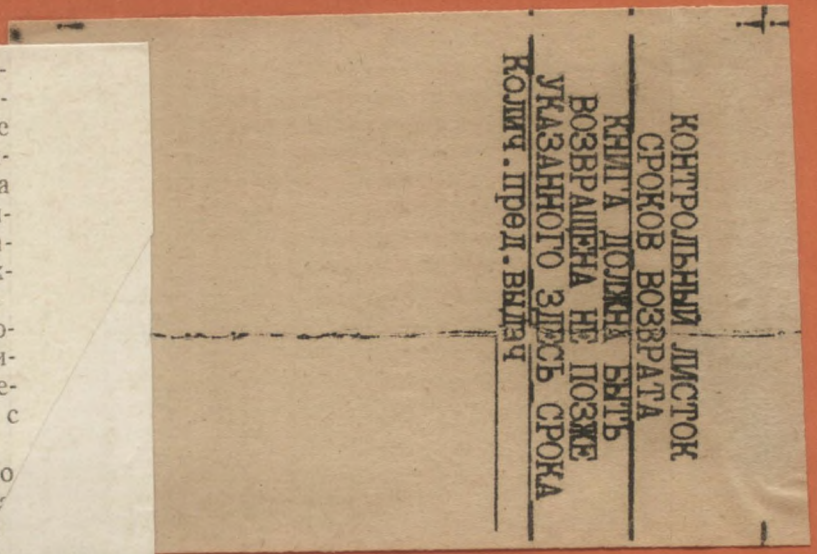
Х 62
П 781

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



...шипами, отбойными молотками, электрос...
...сло квалифицированных рабочих, план до...
...лнялся. Для руководства подземными ра...
...нно в шахтах были направлены опытные
...ие работники, улучшены материально-бы...
...чих и служащих, повышена оплата труда
подземных работах по добыче угля, увели...
оплата труда. Большое внимание обраща...
...д в строй новых шахт. В 1933—1934 гг. в эк...
...и 69 шахт.
...ки, собравшиеся в апреле 1933 г. на Вседо...
...о, обратились к работникам Донбасса с при...
резервы на увеличение добычи угля. В ре...
мер Донбасс увеличил добычу угля с
60 млн. *т* в 1934 г.
...ертывалось соревнование и ударничество
...ромышленности и на транспорте насчитыв...
...дарников.

Уделяя первостепенное внимание во...
сам развития тяжелой промышленн...
партия и Советское государство пр...
ряд мер, направленных на даль...

Собственность Библиотеки Института истории Академии наук Грузинской ССР

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Часть 1

Под редакцией доктора юридических наук

В.Ф. Воловича

Издательство Томского университета

Томск – 1999

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: Сб. статей / Под ред. В. Ф. Воловича. Ч. 1. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1999. – 206 с. – 250 экз.

В сборник включены статьи преподавателей, научных сотрудников и аспирантов Юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов Западной Сибири. Статьи посвящены актуальным вопросам государства и права, авторами использована практика деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов, анализируется применение Конституции РФ 1993 года, законодательных и иных нормативных актов, вносятся предложения по повышению эффективности правового регулирования.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических работников.

ISBN 5-7511-1128-1

© Томский государственный университет, 1999

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Н.В. ВИТРУК*

Конституционализм – многоэлементный и многоуровневый феномен, равно как и его понятие, – является широким и емким. Не ставя перед собой задачу дать определение понятия конституционализма, рассмотрим основные формы его бытия как сложного общественного явления в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Как известно, конституционное правосудие – новый институт российской государственности, функционирование которого направлено на обеспечение прямого, непосредственного действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в пределах их территорий.

1. *Конституционализм как научная теория* имеет свои собственные законы, внутреннюю логику развития. В ее состав входят позитивные частные теории, идеи, принципы, модели, прогнозы и т.д. Теория конституционализма воплощается в Конституции, других источниках конституционного права, а также в институциональных структурах конституционного строя государства.

Конституционный Суд Российской Федерации формирует и развивает теорию конституционализма через правовые позиции на основе разрешения конкретных дел по официальному толкованию Конституции Российской Федерации, по проверке федеральных законов и других нормативных актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, конституций, уставов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации по запросам высших органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по запросам судов, жалобам граждан и их объединений, а также по проверке конституционности международных и внутригосударственных договоров, по рассмотрению споров о компетенции.

Существенным вкладом в теорию конституционализма (на примере строительства и функционирования российской государственности) являются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопро-

---

* Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, судья Конституционного Суда Российской Федерации.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

сам содержания принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации), полномочий Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти, создания территориальных (местных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и их соотношения с местным самоуправлением. Конституционный Суд Российской Федерации развивает теорию законодательного процесса.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации развивают теорию федерализма, имеющую особо актуальное значение для практики формирования реального федерализма в условиях российской действительности. Перед Российским государством стоит проблема преодоления тенденций унитаризма в государственном строительстве, задача установления гармонии общефедеральных и региональных интересов, постоянного поиска оптимального варианта их сочетания.

Большое внимание в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации уделено теоретическим аспектам соотношения нормативно-правового регулирования, осуществляемого Федерацией и субъектами Федерации, по предметам совместного ведения (статья 72 Конституции Российской Федерации) и другим вопросам отношений федеральной власти и властей субъектов Российской Федерации.

Конституционному Суду Российской Федерации предстоит более глубокое осмысление соотношения Конституции Российской Федерации и внутрифедеративных договоров, конституций республик (государств) и уставов других субъектов Российской Федерации. На момент принятия Конституции Российской Федерации не было полного согласия относительно построения той или иной модели федеративного устройства. Поиск оптимальной модели федеративного устройства России продолжается, и в этом процессе не последнюю роль должны сыграть Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Действующая Конституция Российской Федерации гарантирует систему местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя (статья 12). Конституционный Суд Российской Федерации внес весомый вклад в теорию местного самоуправления применительно к российской действительности, в решение вопросов о соотношении органов государственной власти и органов местного самоуправления. Особое значение в этой связи имеют правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные им по "удмуртскому делу"[1]. Конституционный Суд Рос-

[1] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"// Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст.708.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

сийской Федерации признал возможным создание наряду с высшими органами законодательной и исполнительной властей субъекта Российской Федерации территориальных (местных) органов государственной власти в рамках административно-территориальных единиц, закрепленных в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации. В остальных городских и сельских поселениях осуществляется местное самоуправление.

Конституционный Суд Российской Федерации определил ряд правовых позиций, касающихся сроков проведения и организации выборов органов местного самоуправления, преобразования системы органов местного самоуправления, возможности досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления и т.д.

Конституционные основы прав и свобод человека в Российской Федерации нашли свое развитие в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам достоинства личности и вытекающих из него неотъемлемых прав и свобод человека, равенства граждан перед законом и судом, возмещения ущерба, наносимого гражданам, в том числе в результате техногенных катастроф, соразмерности ограничения прав и свобод граждан, содержания права граждан на судебную защиту и т.д.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации признал возможным применение конфискации имущества в качестве меры юридической (административной) ответственности лишь в судебном порядке, право на судебное обжалование любого приговора суда по уголовному делу (из чего следует, что Верховный Суд Российской Федерации не может выступать в качестве суда первой инстанции).

2. *Конституционализм как нормативно-правовая система* находит не только правовую охрану со стороны Конституционного Суда Российской Федерации, но и получает дальнейшее совершенствование и развитие благодаря его решениям.

Как нормативно-правовая система, конституционализм представляет собой конституционное право в качестве системы норм позитивного права, находящего выражение в конституции (основном законе государства) и других источниках конституционного права (законах, конституционных обычаях и др.). Позитивное конституционное право базируется на естественном конституционном праве, т.е. на основных правовых идеях, принципах, идеалах. Задачу соответствия позитивного конституционного права естественному праву всякий раз решает законодатель, а не правоприменитель. Есть лишь одно исключение. Аналогичную задачу, исходя из буквы и духа конституции (конституционного права), а также из международных стандартов, решают конституционные суды.

Конституция составляет основу (фундамент) нормативно-правовой системы Российской Федерации, определяет конституционный смысл всего от-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

раслевого (текущего) законодательства. Конституционный Суд Российской Федерации охраняет Конституцию Российской Федерации, обеспечивает ее прямое (непосредственное) действие на всей территории России.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации не ограничивается осуществлением лишь охранительных функций в отношении Конституции Российской Федерации, он дает ее официальное толкование, что связано с конкретизацией и развитием содержания отдельных конституционных положений, с выявлением пробелов и недостаточно прописанных институтов. Логическим следствием официального толкования Конституции Российской Федерации стало появление новых норм (в особенности процедурного порядка), которые заполняют пробелы и снимают известную неопределенность, по мнению других, имеющиеся противоречия в содержании Конституции Российской Федерации.

В подтверждение этих выводов можно сослаться на постановления Конституционного Суда Российской Федерации о специальном виде законов, которыми вносятся поправки к главам 3-8 Конституции Российской Федерации (статья 136), о порядке внесения в статью 15 Конституции Российской Федерации измененных наименований субъектов Российской Федерации, о возможности представления Президентом Российской Федерации одного и того же лица на должность Председателя Правительства Российской Федерации в порядке требований статьи 111 Конституции Российской Федерации, о нормативной регламентации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и т.д.

Решениями Конституционного Суда Российской Федерации конкретизируются и интерпретируются нормы Конституции Российской Федерации, регламентирующие содержание, принципы и процедуру законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации и законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. Как справедливо отметил М.А. Митюков, законодательный процесс, весьма схематично определенный Конституцией (статьи 104-108), почти полностью сейчас "развернут" постановлениями Конституционного Суда,[1].

Жесткость конституционной формулы о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, повлекла практическую необходимость толкования соответствующих положений Конституции Российской Федерации (статьи 12, 130-133) в процессе рассмотрения конкретных дел, связанных с местным самоуправлением.

Конституционные "каучуковые" формулировки, как свидетельствует практика, могут быть конкретизированы Конституционным Судом Россий-

---

[1] Митюков М.А. Решение Конституционного Суда Российской Федерации как источник парламентского права// Эффективность закона: Методология и конкретные исследования. М., 1997. С.148.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ской Федерации. Так, формулировка части второй статьи 80 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Президент Российской Федерации является гарантом Конституции, в установленном порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, может стать, по справедливому мнению Н. Варламовой, основанием и для чрезмерного расширения полномочий Президента, и для предъявления к нему чрезмерных претензий[1]. Примером расширения полномочий Президента Российской Федерации (по нашему мнению, неправомерного) послужило решение Конституционного Суда Российской Федерации по "чеченскому делу" о признании за Президентом Российской Федерации правомочия по использованию Вооруженных Сил России (армии) для разрешения внутригосударственного конфликта, прямо не предусмотренного Конституцией Российской Федерации[2].

А.А. Белкин отмечал, что "функция толкования Конституции используется Конституционным Судом в гораздо больших пределах, чем это определено самим техническим назначением толкования юридических норм" (см. материалы круглого стола "Пробелы в Российской Конституции и возможности ее совершенствования". Москва. 6 марта 1998 г. Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда). На наш взгляд, официальное толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации принципиально отлично от ее толкования другими субъектами права и выходит за рамки так называемого "технического назначения толкования нормы закона". Полагаем, что этот вопрос заслуживает дальнейшего более глубокого исследования.

Конституционный Суд Российской Федерации не является законодательным органом и не подменяет законодателя. Однако он активно участвует в законодательном процессе, формирует позитивное конституционное право, способствует совершенствованию и развитию отраслевого (текущего) законодательства.

Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации обладает негативными законодательными полномочиями, отменяя законы и другие нормативные акты либо отдельные их положения в силу их несоответствия Конституции Российской Федерации по содержанию, по форме и порядку принятия, опубликования или введения в действие. По этим же основаниям Конституционный Суд может дисквалифицировать международные и внутригосударственные договоры.

---

[1] См.: Варламова Н. Пять лет шестой Конституции России: проблемы реализации// Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 2 (23). С.100.

[2] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст.3424.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Во-вторых, Конституционный Суд Российской Федерации в известной мере обладает позитивными законодательными полномочиями. Он активно *содействует* Федеральному Собранию, представительным органам субъектов Российской Федерации в осуществлении их законодательных полномочий. Это выражается прежде всего в рекомендациях законодателю осуществить необходимое нормативно-правовое регулирование в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации. В этих случаях правовые позиции Конституционного Суда выступают материальными критериями будущего правового регулирования, задают ему известные параметры, являются своеобразными теоретическими моделями будущих правовых норм.

Конституция Российской Федерации включает Конституционный Суд в число субъектов, обладающих *правом законодательной инициативы*, однако оговаривает, что это право осуществимо "по вопросам его ведения" (статья 104, часть 1). Эта формула повторена в пункте 6 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Л.В. Лазарев полагает, что предметом законодательной инициативы Конституционного Суда являются вопросы регламентации его полномочий и деятельности, взаимоотношений с другими органами[1]. Как заметил М.А. Митюков[2], логика этой точки зрения сегодня подтверждается практикой реализации Конституционным Судом названного полномочия. Так, Конституционный Суд Российской Федерации разработал и внес в Государственную Думу в 1994 году проект Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", предложения о поправках к внесенным проектам Федеральных конституционных законов "О референдуме Российской Федерации", "О судебной системе Российской Федерации" (в части полномочий Конституционного Суда и его места в судебной системе).

На наш взгляд, формула о праве законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам его ведения недостаточно ясная, поэтому объем ее содержания определяется самим Конституционным Судом.

О *посланиях* Конституционного Суда Российской Федерации упоминается в Конституции Российской Федерации при определении случаев проведения совместных заседаний палат Федерального Собрания Российской Федерации (статья 100, часть 3), а также в Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации" при определении исключительной компетенции пленарных заседаний Конституционного Суда (пункт 4 части второй статьи 21).

---

[1] См.: Лазарев Л.В. Некоторые спорные вопросы теории и практики конституционного правосудия// Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С.20.

[2] См.: Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. М.: Зерцало, 1998. С.135.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Концепция посланий Конституционного Суда Российской Федерации должна быть выработана им самим. Несомненно, послание Конституционного Суда дает возможность сделать определенные обобщения по состоянию конституционной законности в стране и путях ее укрепления, опираясь прежде всего на опыт деятельности самого Конституционного Суда.

Задача утверждения верховенства Конституции Российской Федерации, ее прямого, непосредственного действия в общественной и государственной жизни с неизбежностью диктует тенденцию повышения активной роли Конституционного Суда в содействии Федеральному Собранию законодательным органам субъектов Российской Федерации в реализации их законодательных полномочий. Для этого есть резервы в использовании всех положений Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а также в подготовке предложений по его совершенствованию.

3. Конституционализм как практика реализации Конституции и конституционного права в целом в качестве составной части включает деятельность Конституционного Суда.

Практика Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что Конституция Российской Федерации и конституционное право в целом стали подлинно реальным, действующим правом. При помощи Конституционного Суда можно защитить действие конституционных принципов и норм, конституционных прав и свобод личности, обеспечить их осуществление на всей территории Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации оценивает с позиций действующей Конституции не только буквальный смысл законов и других нормативных актов Федерации и субъектов Российской Федерации, международных и внутригосударственных договоров, но и тот смысл, который придается им официальным и иным толкованием, сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых актов (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации является гарантией положительной конституционной практики, конституционной законности и конституционного правопорядка в стране, а его решения приравниваются по юридической силе к силе конституционных норм. Они окончательны, не подлежат обжалованию и могут быть преодолены лишь пересмотром норм Конституции Российской Федерации.

Практика Конституционного Суда Российской Федерации выявила серьезную проблему *юридической силы и действия правовых позиций*, сформулированных им при разрешении конкретных правовых ситуаций. Иными словами, встает вопрос: может ли правовая позиция ограничиваться лишь

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

той конкретной правовой ситуацией, которая была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, либо она имеет более широкое действие и может быть распространена на аналогичные правовые ситуации, которые не были предметом его рассмотрения. К сожалению, этот вопрос не получил четкого и развернутого ответа в действующем Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Конституционный Суд Российской Федерации по ряду дел сформулировал правовую позицию об обязательности участия главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в промульгации (подписании и обнародовании) законов, принятых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В силу этой правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации положения ряда уставов субъектов Российской Федерации, исключающих полное либо частичное участие глав администрации субъектов Российской Федерации в промульгации законов[1]. Означает ли это, что аналогичные положения уставов других субъектов Российской Федерации изначально могут считаться неконституционными и подлежат отмене (корректировке) компетентными органами, и должен ли Конституционный Суд Российской Федерации принимать к рассмотрению дела, в основу которых будет положена уже известная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации?

Могут быть два варианта решения этого вопроса. В соответствии с действующим Законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" обращение о проверке конституционности положения конституции (устава) субъекта Российской Федерации, согласно которому исключается участие главы исполнительной власти в промульгации закона субъекта Российской Федерации, может быть принято Конституционным Судом и рассмотрено им по существу.

Возможно и другое решение данного вопроса, которое основывается на требованиях содержания части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации": "Признание нормативного акта или договора либо отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте или договоре, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Положения этих нормативных актов

[1] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст.409; № 7. Ст.700.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

и договоров не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами".

Из содержания приведенной статьи следует, что основанием для отмены нормативных актов и договоров либо отдельных их положений является то, что, во-первых, они основаны на неконституционном акте или договоре, во-вторых, воспроизводят их, в-третьих, содержат такие же положения, какие были предметом обращения.

Законодатель, устанавливая основания отмены других нормативных актов и договоров, требует, чтобы эта отмена осуществлялась в установленном порядке (надлежащим органом, в установленной процедуре и т.д.). Если не отменены нормативные акты и договоры либо отдельные их положения, основанные на неконституционном нормативном акте (договоре) или воспроизводящие отмененные Конституционным Судом положения либо содержащие такие же положения, какие были предметом обращения, то они не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

В практике нормотворчества на уровне Федерации и в субъектах Российской Федерации зачастую не учитываются требования правила, закрепленного в части второй статьи 87 Закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". К сожалению, и суды общей юрисдикции игнорируют положения названной статьи Федерального закона и не признают общеобязательность правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, гр-н Р.А. Кагиров обратился в Верховный Суд Республики Башкортостан с жалобой на нарушение его конституционных прав избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления положениями частей второй и пятой статьи 25 Закона Республики Башкортостан от 12 октября 1994 года "О местном государственном управлении в Республике Башкортостан", согласно которым глава местной администрации района, города назначается на должность и освобождается от нее Президентом Республики Башкортостан. При этом гр-н Р.А. Кагиров в обоснование своих требований сослался на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную им в постановлении от 24 января 1997 года по "удмуртскому делу".

Верховный Суд Республики Башкортостан в своем решении от 4 июня 1998 года указал: "Ссылка Кагирова Р.А. на постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" от 24 января 1997 года не может быть признана обоснованной, ибо данное постановление принято по конкретному делу и распространяться на нормы закона Республики Башкортостан не может". Рассмотрев кассационную жалобу гр-на Кагирова, Верховный Суд Российской Федерации своим определением от 4 августа 1998

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

года поддержал позицию Верховного Суда Республики Башкортостан: "Не может служить основанием к отмене решения суда и ссылка на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года, поскольку им были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения некоторых законодательных актов Удмуртской Республики, а не Республики Башкортостан"[1].

Конституционный Суд Российской Федерации формирует практику, согласно которой его *правовые позиции, сформулированные в итоговых решениях по конкретным делам, имеют общий характер и обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц во всех аналогичных правовых ситуациях.* В этом заключается одно из требований конституционной законности. Законодатели и правоприменители самостоятельно, по своей инициативе должны изменять содержание нормативных актов, договоров, предпринимать необходимые правовые действия в соответствии с требованиями прямого действия положений Конституции и правовых позиций Конституционного Суда. В силу такого подхода Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии к рассмотрению обращений, если правовой спор уже разрешен им в аналогичном деле и сформулирована его соответствующая правовая позиция[2].

Согласно части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации субъекты самостоятельно устанавливают систему своих органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Соответствующий федеральный закон до настоящего времени еще не принят, и восполнением пробела пришлось заняться Конституционному Суду. В постановлениях от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края и от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области, исходя из конституционного принципа единства государственной власти, Конституционный Суд пришел к выводу, что субъекты Российской Федерации должны *в основном* воспроизводить федеральную схему взаимоотношений законодательной и исполнительной властей[3]. В этой связи Н. Варламова ставит вопрос, предопределяет ли данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации содержание будущего федерального закона (добавим – и содержание соответствующих законов в субъектах Российской Федерации). По мнению автора, законодатель не связан решением Конституционно-

[1] См.: Текущий архив Конституционного Суда Российской Федерации за 1999 год.

[2] См.: Российская газета. 1998. 1, 2 сентября; 3 ноября.

[3] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст.409; № 7. Ст.700.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

го Суда, которое обязательно лишь в своей постановляющей части, признающей отдельные положения Уставов не соответствующими Конституции. Судебное восполнение пробела в Конституции является временным (действующим до принятия соответствующего закона) и казуальным (имеющим значение только для определения конституционности рассмотренных им актов), возможно, даже не создающим прецедента[1].

С таким мнением Н. Варламовой нельзя согласиться. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу обязательна и для федерального законодателя, и для законодателей в субъектах Российской Федерации. Однако вышеизложенную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации нельзя понимать так, как это делает Н. Варламова. В приведенных выше постановлениях речь идет о воспроизведении федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей в субъектах Российской Федерации *в основном,* что не исключает и существование в них не только президентской, "смешанной", но и парламентской формы правления.

Проблема исполнения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в ее различных аспектах еще не привлекла к себе должного внимания юридической науки и компетентных органов. Есть негативные примеры, свидетельствующие о невыполнении либо ненадлежащем исполнении его решений, игнорировании его правовых позиций. Ярким свидетельством этого является ход исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года по "удмуртскому делу".

Конституционный Суд Российской Федерации не прописал порядок исполнения своего постановления от 24 января 1997 года, полагая, что это должен осуществить представительный (законодательный) орган Удмуртской Республики – Государственный Совет. Ему предстояло избрать оптимальный вариант исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации. Однако на практике случилось так, что исполнение постановления и контроль за его исполнением стали предметом острой политической борьбы, примером "показательной порки" федеральной властью властей субъекта Российской Федерации. От Государственного Совета Удмуртской Республики стали требовать немедленного исполнения варианта действий, якобы вытекающего из решения Конституционного Суда Российской Федерации, которое казалось представителям федеральной власти единственно правильным (хотя постановление Конституционного Суда Российской Федерации допускало различные варианты его исполнения).

В конечном итоге вопреки постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года, признавшему за субъектом Рос-

[1] См.: Варламова Н. Указ. соч. С.97.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

сийской Федерации право создавать систему территориальных (местных) органов государственной власти и соответственно снижать территориальный уровень местного самоуправления (при соблюдении ряда условий), действиями федеральных властей (исполнительной и судебной) была заблокирована реализация той модели сочетания системы органов государственной власти (высших) и территориальных (местных) и органов местного самоуправления, на которую Удмуртская Республика имела полное право в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и постановлением Конституционного Суда Российской Федерации. Тем самым со стороны федеральной власти еще раз была продемонстрирована ее привязанность к шаблону, к единой схеме, что в принципе подрывает самою идею федерализма и местного самоуправления и ведет к унитаризму.

Сохранение прежнего положения в территориальной организации государственной власти и местного самоуправления в Удмуртской Республике не сняло остроты стоящих перед ней социально-экономических и иных проблем. Фактический запрет на создание территориальных (местных) органов государственной власти толкает субъекты Российской Федерации на передачу государственных функций местному самоуправлению, что неизбежно ведет к их "огосударствлению", к ослаблению контроля за их деятельностью, к невозможности существования единой вертикали исполнительной власти. Создание системы местного самоуправления без учета жизненных реалий, без должной подготовки населения к нему не может автоматически привести к положительным результатам. Местная государственная власть и местное самоуправление – это две ветви одной власти – власти народа, которые должны взаимодействовать и сотрудничать, а не обособляться и вести "борьбу за власть". При выборе моделей взаимодействия государственной власти и местного самоуправления не должно быть шаблона, унификации. Необходимо больше предоставить самостоятельности субъектам Федерации в решении этих вопросов, на что и было направлено постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года, что в наибольшей степени отвечает букве и духу Конституции, гарантирующей действие принципов реального федерализма и местного самоуправления.

Практика исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации показывает, что законодатель, как и другие заинтересованные субъекты законотворческого процесса, суды общей юрисдикции, другие правоприменительные органы не всегда оперативно реагируют на постановления Конституционного Суда Российской Федерации, не проявляют необходимой инициативы даже в тех случаях, когда Конституционный Суд Российской Федерации устанавливает определенный срок, в течение которого необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Можно выделить ряд причин, по которым решения Конституционного Суда Российской Федерации не получают должного исполнения: это рецидивы правового нигилизма[1]; медлительность Федерального Собрания Российской Федерации (парламента), представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации по внесению изменений и дополнений в действующие законы, по подготовке и принятию новых законов; отсутствие у государства достаточных материальных, финансовых средств; необоснованные позиции судов общей юрисдикции и других правоприменительных органов, не желающих менять правоприменительную практику в соответствии с решениями Конституционного Суда Российской Федерации; неясность в понимании содержания решений Конституционного Суда, что вызывает необходимость в их официальном разъяснении; отсутствие указания в решениях Конституционного Суда на механизм их исполнения в тех случаях, когда это диктуется особенностями самого решения Конституционного Суда Российской Федерации, и др.

Оперативное, четкое и последовательное исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, неукоснительное следование сформулированных им правовым позициям – одно из важных и надежных средств укрепления конституционности законности и конституционного правопорядка.

4. Конституционализм как правовое мировоззрение, как проявление профессионального правосознания юристов, правовой культуры должностных лиц, всего населения формируется в результате общего и специального обучения, просвещения и правового воспитания.

Построение свободного демократического общества, правового государства во многом зависит от уровня конституционно-правового мировоззрения и правосознания народа, всех его слоев, должностных лиц и граждан.

Коренное изменение места и роли конституции и конституционного права в создающемся демократическом обществе и правовом государстве непосредственно связано с воспитанием соответствующего конституционно-правового мировоззрения и правосознания. В системе правовых ценностей и идеалов на одно из первых мест наряду с уважением прав и свобод человека и гражданина выдвигается такое же отношение к конституции как основному

[1] Негативный общественный резонанс вызывают заявления и действия тех должностных лиц, которые вместо того, чтобы думать о путях оперативного и неукоснительного выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, критикуют их, заявляют о невозможности их выполнения под предлогом "защиты интересов граждан" (заявление мэра г. Москвы о продолжении действия правил регистрации в Москве вопреки решению Конституционного Суда Российской Федерации, первого заместителя премьера правительства г. Москвы о том, что Конституционный Суд России, признав право граждан приватизировать комнаты в коммунальных квартирах, мешает выполнять городскую программу расселения коммунальных квартир (см.: Известия. 1998. 12 марта; Московская правда. 1998.14 марта; 1999. 9 января; Комсомольская правда. 1998. 23 марта).

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

(высшему) закону в государстве, отражающему основные правовые принципы, закономерности и достижения общественного прогресса. Конституция в силу специфических юридических свойств (верховенство и др.) составляет основу (фундамент) всей нормативно-правовой системы государства, в качестве таковой она должна повысить в общественном правосознании свой статус в иерархии социальных и индивидуальных ценностей.

Наряду с положительной работой по воспитанию в духе неукоснительного соблюдения Основного Закона государства необходимо искоренение рецидивов деформации правосознания высших и других должностных лиц государства, местного самоуправления, работников правоохранительных и других органов, связанной с недооценкой и игнорированием действия конституционных принципов и норм, конституционных институтов.

Соответствующий уровень конституционно-правового мировоззрения, правосознания не является автоматическим следствием объективной потребности в этом. Он формируется в ходе самостоятельной целенаправленной деятельности по правовому обучению и просвещению.

В современный период особо актуальна *подготовка кадров юристов новой формации, с новым юридическим мышлением*, которое в первую очередь связано с пониманием механизма действия всего комплекса конституционно-правовых принципов и институтов (прямого, опосредованного, комплексного и т.д.). Речь идет прежде всего о конституционном праве, а также о конституционных аспектах всех отраслей права и текущего законодательства.

Важно изучение и практическое овладение механизмами действия институтов всего конституционно-правового комплекса через призму сравнительного правоведения, что развивает конституционно-правовое мышление, позволяет увидеть достижения, преимущества и недостатки отечественной нормативно-правовой системы, правоприменительной практики в контексте мирового опыта.

Современный подход включает еще один аспект обучения юристов новой модели, связанный с изучением и использованием в юридической деятельности международного права, права международных сообществ, с участием в работе международных судебных органов (Европейский суд по правам человека, Экономический суд СНГ и др.). Необходимо преодоление провинциализма в профессиональном обучении юристов: они должны знать национальную правовую систему, органично включенную в международное и европейское правовое пространство, и умело пользоваться национальными и международными средствами разрешения правовых конфликтов, защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

Развитие конституционного права в будущем в основном пойдет по линии установления и совершенствования процедур положительной реализации материальных норм (институтов) конституционного права. В этом процессе

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

особое место занимают конституционный контроль и его высшая форма – конституционное правосудие. Данный вид деятельности получил значительное развитие в последнем столетии.

Конституционное правосудие, осуществляемое специализированными – конституционными – судами, все более органично входит в государственно-правовую систему стран Центральной и Восточной Европы, постсоветских государств, поставивших перед собой целью формирование свободного гражданского общества, реальной демократии, социально ориентированного правового государства, существенными признаками которого являются господство права, конституции и закона, уважение прав и свобод человека и гражданина. Судебный конституционный контроль представляет собой сплав, соединение двух начал: сущности конституционного контроля и формы конституционного судопроизводства. В результате мы имеем дело с самостоятельным, специальным видом государственной контрольной деятельности с преобладанием в ней юрисдикционных (правоохранительных) способов и средств обеспечения верховенства и непосредственного действия конституции, с осуществлением контрольных государственно-властных полномочий в форме конституционного судопроизводства. Судебный конституционный контроль означает специализированный механизм охраны конституции государства как нормативного правового акта высшей юридической силы. Конституционное правосудие есть высшая форма конституционного контроля.

Конституционное правосудие стало неотъемлемой чертой характеристики абсолютного большинства новых независимых государств в постсоветском пространстве. Институт специализированного судебного конституционного контроля предусмотрен основными законами четырнадцати государств из пятнадцати бывших союзных республик (за исключением Конституции Туркменистана). В двенадцати странах это конституционные суды, в Казахстане – Конституционный Совет, а в Эстонии – судебная коллегия конституционного надзора в структуре высшего судебного органа общей юрисдикции – Национального суда.

Процесс создания конституционных судов в странах СНГ и Балтии охватил более шести лет. Это объясняется во многом причинами политического характера: ситуацией в конкретной стране, расстановкой сил в парламенте, взаимоотношениями между законодательной и исполнительной властями.

Еще в рамках бывшего СССР в ряде союзных республик были осуществлены изменения и дополнения в конституциях, которыми предусматривалось введение в них конституционных судов. Пионером в этом была Латвия, объявившая в 1989 году о необходимости учреждения конституционного суда. За ней последовали Украина и Россия, которые в 1990 году заменили в основных законах институт комитетов конституционного надзора на конституционные суды.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ционные суды. Но если в России Конституционный Суд был избран в октябре 1991 года, то на Украине он появился лишь на шестом году независимости, а в Латвии начал действовать только в 1997 году. В Казахстане, Эстонии и Литве Конституционные Суды стали функционировать с 1993 года; в Беларуси и Кыргызстане – с 1994 года; в Молдове – с 1995 года; в Армении, Грузии и Таджикистане – с 1996 года, в Азербайджане – с 1998 года. В 1996 году в Казахстане Конституционный Суд после двух лет заметной активной деятельности был заменен другой формой конституционного контроля – Конституционным Советом. В России и Беларуси по тем же причинам правовой статус конституционных судов был серьезно модернизирован, пополнен либо обновлен их состав. Вследствие политической борьбы в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане и России выдвигались идеи о создании единой судебной системы и о наделении Верховного Суда функциями конституционной юстиции с образованием в нем конституционной палаты.

Конституционное правосудие в государствах СНГ и странах Балтии все более набирает силу и авторитет в защите принципов правового государства, основных прав и свобод человека и гражданина, в проверке конституционности законов и других нормативных актов, в разрешении споров о компетенции государственных органов, в обеспечении прямого и непосредственного действия конституции и т.д.

Все большее внимание в стране и за рубежом привлекает опыт осуществления судебного конституционного контроля в России. В значительной степени это связано с теми ожиданиями, которые господствуют в российском обществе, относительно возможностей Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов и других специализированных органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации в соблюдении Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, охране основных прав и свобод граждан, в укреплении единого правового пространства, территориальной целостности страны, федерализма, местного самоуправления и других ценностей. И эти ожидания оправдываются. Как показывает практика, Конституционный Суд Российской Федерации стал важнейшим институтом государственности, стабилизирующим фактором в сложный переходный период. Он плодотворно и устойчиво функционирует, оставаясь на твердых позициях конституционного права, воспитывает уважение к Конституции Российской Федерации со стороны всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и граждан. Набирают темпы в работе и конституционные (уставные) суды в субъектах Российской Федерации.

В современный период необходимы серьезные коррективы в правовом обучении специалистов, готовых к использованию новых правовых средств, предоставляемых конституционным правосудием, и к возможному участию в

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

конституционном судопроизводстве. Для этой цели требуется подготовка нового учебного курса (спецкурсов), посвященного судебному конституционному праву и процессу (конституционному правосудию).

В ряде вузов страны и за рубежом читаются учебные курсы (спецкурсы), посвященные конституционному контролю, конституционному правосудию, конституционной юстиции и т.п.; издан ряд учебных пособий[1], сборников нормативных актов о конституционных судах[2]. Активизируются научные исследования, посвященные конституционным судам, конституционному контролю в целом[3]. Развиваются различные формы сотрудничества конституционных судов на двухсторонней и многосторонней основе[4].

Формирование и функционирование судебного конституционного контроля в посттоталитарных государствах обусловливает возникновение новой *отрасли права* – конституционного правосудия (судебного конституционного права и процесса). Названия "конституционное правосудие" и "судебное конституционное право и процесс", по нашему мнению, равнозначны по своему содержанию.

Предметом конституционного правосудия как отрасли права является качественно однородный комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе организации и функционирования судебного конституционного

---

[1] См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие (Судебное конституционное право и процесс). М.: Закон и право. Издательское объединение "ЮНИТИ", 1998. Рекомендовано Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений; Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Изд-во БЕК, 1998.

[2] См.: Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии: Сборник нормативных актов. / Отв. ред. и автор вступительной статьи М.А. Митюков. М.: Зерцало, 1998; Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: Сборник нормативных актов. / Отв. ред. и автор вступительной статьи М.А. Митюков. М.: Юридическая литература, 1997.

[3] См.: Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов Н/Д: Литера-Д, 1992; Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М. 1994; Штайнбергер Г. Модели конституционной юрисдикции. / Изд. Совета Европы, 1994; Бланкенагель А. "Детство, отрочество, юность" Российского Конституционного Суда. М., 1996; Арутюнян Г.Г. Конституционный контроль: характер функционирования и развития системы. М., 1997; Киреева Е.Ю. Конституционный Суд и конституционное судопроизводство: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов Н/Д, 1997; Яхина Ю.Х. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. СПб, 1997; и др.

[4] Организационными формами такого сотрудничества являются Конференция европейских конституционных судов, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы), Конференция конституционных судов франкоговорящих стран, Конференция органов конституционного контроля стран молодой демократии, учрежденная в 1997 году в Ереване (Армения). Систематически проводятся международные семинары (симпозиумы) по различным проблемам конституционного правосудия. Успешно развиваются связи Конституционного Суда Российской Федерации с другими конституционными судами (обмен делегациями, материалами судебной практики и др.).

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

контроля. Конституционное правосудие как отрасль права состоит из двух *подотраслей* – судебного конституционного права и судебного конституционного процесса (конституционного судопроизводства).

Судебное конституционное право как подотрасль права есть система норм права, устанавливающих статус Конституционного Суда и статус судей Конституционного Суда (принципы и гарантии организации и деятельности, компетенции, права и обязанностей судей, гарантии их независимости и т.д.).

Судебный конституционный процесс (конституционное судопроизводство) как подотрасль права есть система норм, регулирующих процедуру рассмотрения дел в Конституционном Суде (принципы, стадии конституционного судопроизводства, его особенности в сравнении с другими видами судопроизводства и т.д.).

Формирование конституционного правосудия как отрасли права и отрасли законодательства активизирует развитие самостоятельной отрасли юридической науки – науки судебного конституционного права и судебного конституционного процесса (конституционного судопроизводства).

Содержание конституционного правосудия как отрасли права и законодательства определяет содержание и структуру учебного курса "Конституционное правосудие (Судебное конституционное право и процесс)". Учебный курс "Судебное конституционное право и процесс" включает Общую и Особенную части. Общей части учебного курса предшествует вступительная тема, раскрывающая место и роль судебной власти в правовом государстве, общие закономерности и особенности проведения судебно-правовой реформы в посттоталитарных, постсоветских государствах.

Общая часть учебного курса включает темы: конституционное правосудие как высшая форма конституционного контроля в правовом государстве; конституционное правосудие как отрасль права и законодательства, как наука и учебная дисциплина; нормативное регулирование конституционного правосудия (источники судебного конституционного права и процесса); действие конституционного правосудия как отрасли права и законодательства в контексте общественной практики.

Особенная часть учебного курса состоит из четырех разделов. *Первый раздел* посвящен раскрытию судебного конституционного права (природа конституционного суда, его место в механизме осуществления государственной власти; состав, структура и организация деятельности конституционных судов; статус судьи конституционного суда; компетенция (юрисдикция конституционных судов). *Второй раздел* характеризует судебный конституционный процесс (конституционное судопроизводство как самостоятельный вид судопроизводства; стадии конституционного судопроизводства и общие правила рассмотрения дел в конституционных судах). В *третьем разделе* рассматриваются конкретные виды производства в Конституционном Суде

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Российской Федерации по отдельным категориям дел, исходя из его компетенции, определяемой Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" и другими федеральными законами. *Четвертый раздел* охватывает материал, посвященный конституционному (уставному) правосудию в субъектах Российской Федерации.

Учебный курс завершается заключительной темой, содержащей характеристику основных направлений и форм сотрудничества конституционных судов в общеевропейском и мировом пространстве.

Конституционные суды являются важным фактором стабильности в обществе и государстве. Острые политические проблемы в новых демократиях благодаря им могут и должны решаться в конституционном поле, в рамках и на основе конституции, а не так, как в прошлом, когда политика доминировала над правом, конституцией, законом.

Как отмечалось на X Конференции европейских конституционных судов (1996 г.), при всем различии государств "зрелой" и "молодой", "новой" демократии нельзя не видеть общих проблем, встающих перед всеми конституционными судами, возможности и необходимости взаимного обмена опытом, а не только восприятия "молодыми" конституционными судами опыта судов стран с прочно устоявшимися демократическими и правовыми традициями.

Конституционные суды третьего поколения могут опереться на опыт европейского конституционного судопроизводства, в том числе на опыт конституционных судов второго поколения, т.е. конституционных судов Германии, Италии, Испании, Португалии, Греции и др. В этом смысле для них "переходный период" становится намного короче: за несколько лет они могут пройти тот же путь развития, на который их предшественникам потребовались десятилетия.

Перед всеми конституционными судами стоит задача повысить свою роль в конституционном обеспечении правового регулирования процессов европейской интеграции, развития технологий в обмене информацией, генной инженерии, сохранении благоприятной окружающей среды, в эффективной защите прав национальных и иных меньшинств, прав беженцев и вынужденных переселенцев в условиях межэтнических и иных конфликтов и т.д.

Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации в своей деятельности встретился с рядом трудностей объективного и субъективного свойства. Эти трудности продиктованы прежде всего экономической и политической нестабильностью в российском обществе, правовым нигилизмом, деформацией правового сознания должностных лиц, низкой правовой культурой населения – наследием тоталитарного режима.

В российском обществе еще нет ясного понимания, что такое Конституционный Суд, каково его место в судебной системе, что он может, а что ему

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

неподвластно в силу его природы. Стороны, участвующие в процессе, и адвокаты, их представляющие, не всегда видят разницу между конституционным судопроизводством и уголовным, гражданским процессом, что осложняет ведение процесса, ведет к его затягиванию. Противоречат конституционным нормам и природе Конституционного Суда как судебного органа предъявляемые к нему требования решать наиболее острые, актуальные вопросы жизни российского общества и государства по своей собственной инициативе. Граждане зачастую рассматривают Конституционный Суд как вышестоящую надзорную, апелляционную или контрольную инстанцию (отсюда большое количество обращений, не подведомственных Конституционному Суду). В жалобах в Конституционный Суд на решения судов граждане требуют проверить правильность установления фактических обстоятельств дела либо заново заняться их рассмотрением, что Конституционному Суду в принципе запрещено делать. Все эти факты говорят о том, что существует острая потребность в соответствующей подготовке юридических кадров в высших учебных заведениях, в правовом просвещении должностных лиц и граждан относительно конституционного правосудия, его природы, содержания, особенностей.

В современный период необходимо просвещение работников государственного аппарата, депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти, органов местного самоуправления всех уровней, всего населения страны по вопросам конституционного правосудия, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Требуется создать новую систему правового обучения и просвещения, правового воспитания, что, видимо, должно стать одним из направлений деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и соответствующих органов субъектов Российской Федерации, правозащитных и иных организаций.

Необходимо знание нормативного материала, регулирующего организацию и деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации, а также принимаемых конституционными судами решений, что чрезвычайно важно для их оперативного и полного исполнения. К сожалению, оперативное информирование о решениях органов конституционного правосудия в стране поставлено плохо. Конституционный Суд Российской Федерации не издает (по причине отсутствия финансовых средств) многие свои решения, в частности "отказные" определения, в которых излагаются, комментируются вполне определенные правовые позиции.

Недостаточно информированы о полномочиях конституционных судов в Российской Федерации, об их решениях журналисты, работники электронных средств массовой информации. Они допускают много неточностей, не-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

правильно ориентируют должностных лиц и граждан. Необходима систематическая учеба и правовое просвещение работников средств массовой информации.

Рассмотренные аспекты конституционализма в контексте российской действительности и практики Конституционного Суда Российской Федерации в своем единстве раскрывают структурное содержание, формы проявления конституционализма как сложного общественного явления. Следующий, еще более важный этап познания содержания и закономерностей функционирования конституционализма заключается в выявлении связей между различными формами бытия конституционализма – научной теорией конституционализма, конституционными основами нормативно-правовой системы российского государства, практикой реализации Конституции (конституционного права), конституционно-правовым мировоззрением и правосознанием российского общества – поиском оптимальной модели действия (функционирования) конституционализма как сложнодинамической системы в условиях переходного периода в целях построения свободного гражданского общества, социально ориентированного правового государства, в котором высшей ценностью является человек, его достоинство, права и свободы.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

КОНСТИТУЦИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ: ВОПРОСЫ ВЗАИМОВЛИЯНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.А. МИТЮКОВ*

1. Конституция РФ 1993 года – результат крупнейшего конфликта между реально возникшей после отмены статьи 6 общесоюзного Основного Закона советской системой государственного господства представительной власти, идейно связанной с прошлым однопартийным менталитетом, и нарождающейся демократической системой разделения властей. Во многом сейчас "винят" Конституцию Российской Федерации 1978 года (с последующими изменениями и дополнениями) в том, что она обострила, а точнее, обнажила названный конфликт, доведя до крайнего противоречия принцип полновластия представительных органов власти с краеугольным положением осуществляемого нового государственного строительства – разделением властей.

Подобная отрицательная оценка прежней российской Конституции (в том виде, в котором она оказалась к 1993 году) не разделяется нами. Изменения и дополнения в Конституцию 1978 года могли стать оптимальным (компромиссным, менее болезненным для общества) вариантом закрепления нового конституционного строя в России. Принятие же новой Конституции тогда осложнялось многими идеологическими и политическими противоречиями. И поэтому конституционный процесс 1990-1993 годов реально развивался через модернизацию Конституции РФ 1978 года: практически все демократические институты, провозглашенные Декларацией о государственном суверенитете РСФСР (1990 г.), Декларацией прав и свобод человека и гражданина (1991 г.), Федеральным договором (1992 г.) были инкорпорированы в Конституцию 1978 года. В ней впервые закреплены институты Президента и Конституционного Суда, намечены ориентиры реформирования судебной системы и курс на местное самоуправление. Естественно, что требовалось какое-то время для устранения возникших при этом противоречий между новой и прежней конституционными материями. Однако политический кризис конца 1992 – начала 1993 года не позволил это осуществить, и последующее столкновение Верховного Совета и Президента прервали возможность проведения конституционной реформы через наметившийся вариант модернизации прежней Конституции.

---

* Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации. Профессор. заслуженный юрист РФ.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Несмотря на это, изменения и дополнения, внесенные в 90-х годах в прежнюю Конституцию РФ, заслуживают, на наш взгляд, положительной оценки. Они дали старт конституционной реформе, закрепили и опробовали на практике новые принципы государственного строительства и демократические институты. Конституционное правосудие стало рычагом конкретизации, интерпретации и наполнения реальным содержанием конституционных норм и повседневного конституционного контроля за законодательством.

2. Современную Конституцию Российской Федерации в широком смысле слова фактически составляют не только текст Конституции РФ 1993 года, но и развитие ее положений в федеральных конституционных законах и постановлениях Конституционного Суда об официальном и казуальном толковании Основного Закона. Такое понимание содержания Конституции позволяет весьма скептически оценивать необходимость нынешних требований о поправках в нее.

Прежде всего, Конституция РФ 1993 года, подобно французской Конституции 1958 года, не исключает "различного прочтения" в зависимости от политической ситуации. Одно прочтение – сугубо догматическое – обусловлено тем, когда Президент и парламентское большинство придерживаются противоположной ориентации. Другое – более гибкое прочтение – возможно при совпадении ориентации названных государственных институтов. В этом плане может меняться соотношение роли законодательной и исполнительной властей в государстве. И нет необходимости в каких-либо конституционных поправках, регулирующих сугубо политической практикой вопросы образования так называемых коалиционного правительства, правительства большинства, правительства народного доверия и т.п., чего сейчас требует парламентская оппозиция. При необходимости эти проблемы юридически могут быть урегулированы путем внесения дополнений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации". Как известно, Президентом уже предложен Федеральному Собранию законопроект, предусматривающий консультации с Государственной Думой и ее комитетами при назначении заместителей Председателя правительства и министров.

Подобным образом может быть решен и вопрос о парламентом контроле над Правительством. Такой путь был намечен, помимо названного конституционного закона, Федеральным законом "О статусе депутата Государственной Думы и члена (депутата) Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", закрепившими неизвестные Конституции РФ 1993 года институты депутатского запроса, "правительственного часа": вопросов членам Правительства и их ответов. Установилась и практика реакции парламента на те или иные действия Правительства через систему постановлений палат Федерального Собрания РФ.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Большинство предложений инициаторов пересмотра Конституции вообще не относятся к сфере конституционного регулирования, по крайней мере к предмету нынешней Конституции. В частности, за его пределами находятся вопросы избирательного права, порядка формирования Совета Федерации. все это можно решить с помощью изменения соответствующих федеральных законов. Путем совершенствования федеральных и федеральных конституционных законов могли бы быть решены проблемы и местного самоуправления, и ответственности федеральных министерств перед парламентом. При этом, естественно, речь идет о прямо предусмотренных Конституцией 1993 года федеральных конституционных законах.

Каков же возможный в настоящем путь конституционного развития? Главное – полностью использовать заключенный в Конституции позитивный потенциал. С юридической точки зрения это значит завершить "строительство здания" Конституции. Возвести все "этажи" федеральных конституционных законов, восполнив таким образом имеющиеся в Конституции пробелы. Через судебное конституционное толкование "снять недомолвки, противоречия и проблемы".

3. Очевидно, что решающую роль в нормативном развитии и защите Конституции в настоящее время играет Конституционный Суд. Естественно, что, исполняя ее, он должен четко исходить из компетенции, определенной статьей 125 Конституции РФ и статьей 3 ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации". К сожалению, нередко интерпретаторы названных норм пытаются вопреки воле законодателя придать широкую трактовку компетенции Конституционного Суда, относя к объектам судебного конституционного контроля федеральные конституционные законы, законы о поправках в Конституцию РФ, конституционные положения глав 2-9 Российского Основного Закона. Посредством казуального и нормативного толкования Конституционным Судом практически "разводятся" подведомственность в сфере конституционного контроля между судами разной юрисдикции, в том числе и конституционной, а также узко, буквально понимается обозначение в общих чертах в статье 27 ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Думается, в целях избежания обвинений в пристрастности и заинтересованности и исходя из принципа "никто не может быть судьей в собственном деле" все вопросы, касающиеся компетенции Конституционного суда, должны в конечном итоге решаться не им самим в ходе конституционного судопроизводства, а путем совершенствования упомянутых федеральных конституционных законов.

Между тем наиболее эффектным способом совершенствования Конституции остается (и, видимо, еще надогло) деятельность Конституционного суда по ее нормативному толкованию. В 1995-1998 годах Конституционный суд

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

рассмотрел восемь таких дел. Разъяснению были подвергнуты положения 14 и 137 статей первого раздела и одно положение второго раздела Конституции, затрагивающие законодательную деятельность палат Федерального Собрания, полномочия Президента, принятие поправок к Конституции, вопросы вхождения автономного округа в состав края (области), подведомственность судов общей и арбитражной юрисдикции. На очереди толкование статей 71 (пункт "г"), 76, 92 (часть 2 и 3), 112 (часть 1) Конституции РФ. Законодательный процесс, весьма схематично определенный Конституцией (статьи 104-108), сейчас почти полостью "развернут", постановлениями Конституционного Суда. Из пяти упомянутых статей Конституции, содержащих 13 норм (частей), сейчас конкретизированы четыре статьи (9 конституционных норм). Исходя из общей идеологии и логики Конституции, Конституционный Суд восполнил имеющиеся в ней пробелы.

Конституционная характеристика Федерального Собрания как органа народного представительства получила интерпретацию в постановлении Конституционного Суда от 12 апреля 1995 года по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции РФ в связи с используемыми в них понятиями "общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы".

Конституционный Суд играет крайне позитивную и конструктивную роль в реализации, а главное, в интерпретации и толковании в соответствии с доктриной и логикой Конституции многих ее положений, касающихся федерализма, организующей роли Центра и равноправия субъектов Российской Федерации, организация региональной государственной власти и местного самоуправления. Во многом это обусловлено рядом объективных и субъективных причин, среди которых можно назвать переход к прямому непосредственному применению Конституции, краткость и "непрописанность" отдельных ее положений; отставание законодательного процесса от реального хода социально-экономических и политических преобразований, пробельность и противоречия действующего федерального законодательства, трудности в реализации функции законодательствования в некоторых субъектах в связи с отсутствием опыта, кадров и политическими амбициями местных элит и лидеров. Отрицательное влияние на дальнейшее развитие федерализма в стране по-прежнему оказывают не пробелы в Конституции, а незавершенность конституционной реформы в субъектах РФ, отсутствие основополагающего федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти, несоответствие Конституции Российской Федерации отдельных конституций (уставов) и законов субъектов Федерации.

В этой связи практическое значение имеют решения Конституционного суда 1995-1997 годов по вопросам интерпретации конституционного понятия

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

"равноправие субъектов Российской Федерации", предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов, общих принципов конструирования их органов государственной власти и пределов законодательствования в сферах совместного ведения.

Таким образом, превращение нашей Конституции в "жесткую" и незавершенность правового регулирования объективно предопределили возрастание роли Конституционного Суда в текущем развитии конституционных норм. Решения Конституционного Суда стали источником не только конституционного права, но и других отраслей российского права. Интересно, что это обстоятельство прямо или косвенно стало признаваться в законопроектной деятельности. В частности, в проекте федерального закона о нормативных актах таковыми называются и постановления Конституционного Суда Российской Федерации. Эта тенденция характерна и для субъектов Федерации (см.: Проект Закона Республики Дагестан "О нормативных правовых актах Республики Дагестан"// Дагестанская правда. 1997. 19 февраля). В ряду источников избирательного права, например, Законом "Об избирательной комиссии Новосибирской области" обозначены также и решения Конституционного Суда РФ и уставного суда области (см.: Советская Сибирь. 1998. 9 июня).

Правотворческая роль значительной части решений Конституционного Суда заключается не столько в выполнении функции "негативного законодателя", сколько в том, что благодаря толкованию или интерпретации конституционных норм они приобретают не абстрактное, а реальное содержание и смысл и начинают действовать, причем иногда не в том смысле, который придавался законодателем либо правоприменителем. Нередко решения Конституционного суда фактически создают новые нормы, закрывающие пробелы Конституции, но вытекающие из ее политико-правовой логики. Понимая этот практический аспект решений Конституционного Суда, законодатель придал им ту же силу действия, что и конституционным нормам. В соответствии со статьей 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решения этого суда действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Опубликование постановлений и заключений Конституционного Суда осуществляется в том же порядке, какой установлен для федеральных законов, указов Президента и постановлений Правительства, объединяемых в широком смысле термином "законодательство" (см.: Собрание законодательства РФ. 1994. №8. Ст.801).

4. Решения Конституционного Суда оказывают прямое либо косвенное влияние на деятельность субъектов законодательного процесса (Федеральное Собрание и Президент РФ), на законодательные инициативы в Государственной Думе, содержание принимаемых законов. Нетрудно заметить, что

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

постановления Конституционного суда нередко предопределяют необходимость упорядочения регулирования тех или иных общественных отношений либо корректировки законодательных актов. Основой для этого являются рекомендательные предложения резолютивных частей постановлений Конституционного Суда. Такие рекомендации содержатся более чем в 16 решениях Конституционного Суда 1995-1998 годов. Они стали поводом для законодательных инициатив депутатов Госдумы, а также для внесения изменений в законопроекты, уже обсуждаемые в Федеральном Собрании. С учетом рекомендации Конституционного Суда, в частности, приняты Федеральные законы: от 23 ноября 1995 года "О порядке разрешения коллективных трудовых споров", от 4 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", от 4 марта 1998 года "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской федерации".

По своей юридической природе предложения Конституционного Суда Федеральному Собранию по совершенствованию действующего законодательства, высказанные в достаточно категоричной форме, являются, по существу, законодательным предложением, реальность которого обеспечивается непосредственным применением Конституции в ситуации правового пробела. А такая ситуация подтверждается признанием Конституционным Судом нормативного акта в определенной части неконституционным. С точки зрения процессуальной названные предложения представляют собой не что иное, как особенности исполнения решения, которые в соответствии со статьей 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" названный суд устанавливает в своем решении. Однако степень реализации предложений Конституционного Суда во многом зависит от воли субъектов законодательной инициативы трансформировать их в соответствующие законопроекты, а от палат Федерального Собрания – принять и одобрить эти проекты.

К настоящему времени остается еще не реализованными предложения Федеральному Собранию постановлений Конституционного Суда:

- в соответствии со статьей 77 (часть 1) Конституции урегулировать вопрос о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, основных гарантиях беспрепятственного и эффективного осуществления им депутатских полномочий;
- упорядочить законодательство об использовании Вооруженных Сил, а также о регулировании других возникающих в условиях экстраординарных ситуаций и конфликтов вопросов;

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

- ускорить разработку и принятие федерального закона об отношениях области (края) с автономными округами, входящими в состав края или области;
- внести необходимые уточнения в действующее законодательство относительно участия защитников в уголовном судопроизводстве по делам, затрагивающим государственную тайну;
- внести в уголовно-процессуальный закон изменения и дополнения, обеспечивающие реализацию закрепленных в статьях 45 и 46 Конституции РФ права на судебное обжалование и права защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом;
- утвердить нормативы финансирования судов, обеспечивающие требования Конституции и ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации";
- внести изменения в отдельные акты пенсионного и иного социального законодательства;
- принять меры по обеспечению законодательного установления лицензионных сборов, страховых взносов, единых правил расчета средней ставки земельного налога (см.: Собрание законодательства РФ. 1995. №14. Ст.1530; №15. Ст.1768; №33. Ст.3424; №43. Ст.4110; №50. Ст.4969; 1997. №8. Ст.1010; №50. Ст.5711; 1998. №10. Ст.1242 и др.).

По ряду этих предложений депутатами внесены соответствующие законопроекты, которые находятся на различных стадиях рассмотрения в Федеральном Собрании.

Президент Российской Федерации, как субъект законодательного процесса, в своей практике также постоянно опирается на постановления Конституционного Суда при внесении поправок в обсуждаемые в Государственной Думе законопроекты, при даче на них заключений и при отклонении принятых Федеральным Собранием законов. В частности, в заключении от 6 июля 1998 года № Пр-939 на проект изменений в Федеральный закон "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" Президент указал, что согласно пункту 5 постановления Конституционного Суда от 22 апреля 1996 года по делу о толковании отдельных положений статьи 137 Конституции установленные последней требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса, а поэтому парламент не вправе был рассматривать законопроект, требующий финансовых затрат, без заключения Правительства. Отклоняя принятый 13 июня 1997 года Государственной Думой и одобренный 3 июля Советом Федерации Федеральный закон "Об основах отношений края или области с входящими в состав автономными ок-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ругами", Президент сослался на то, что названный закон не учел положения постановления Конституционного Суда от 14 июля 1997 года по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ (см.: Письмо Президента РФ от 21 июля 1997 года № Пр-1195). При отклонении представленного на подписание и обнародование принятого Государственной Думой 16 сентября 1998 года Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" Президент в своем письме от 28 сентября 1998 года № Пр-1296 сослался на то, что в законе нарушен конституционный принцип единства системы государственной власти, который предусматривает, чтобы субъекты Российской Федерации исходили из федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, как это указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края.

5. В ракурсе взаимовлияния Конституции, законодательства и конституционного контроля весьма актуальной становится проблема конституционной ответственности. Причем особый смысл приобретает вопрос об ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда. Нельзя сказать, что действующая Конституция безразлична к названным проблемам: в ней предусмотрены институты отрешения Президента от власти и ответственности членов парламента. Однако ими не исчерпывается необходимый и возможный объем конституционной ответственности должностных лиц и органов Российской Федерации и ее субъектов. Нормативно эти вопросы могут быть решены без внесения поправок в Конституцию, через Федеральные конституционные законы "О Правительстве Российской Федерации", "О чрезвычайном положении" и об основных принципах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации и основах местного самоуправления.

Проблемы ответственности органов государственной власти субъектов РФ за неисполнение решений Конституционного Суда обсуждаются с начала 90-х годов. Выдвинут достаточно широкий диапазон предложений – от конструктивных до абсурдных. В частности, О.Г. Румянцев предлагал за игнорирование решений Конституционного Суда "приостанавливать действие статьи 71 Конституции о том, что... республика находится в составе Российской Федерации. Это будет означать временное приостановление всех бюджетных выплат этой республике..." (см.: Пятая сессия Верховного Совета Российской Федерации. Бюллетень № 23 (часть 1) совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей 24 ноября 1992 года. С.13). В наших докладах на названной сессии Верховного Совета и Шестом Съезде народных депутатов Российской Федерации предлагалось закрепить случаи и

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

основания для досрочного прекращения полномочий глав администраций и представительных органов субъектов Российской Федерации за нарушение Конституции и в связи с неисполнением решений Конституционного Суда, а также возложить обязанность обеспечения исполнения его решений на Президента и Правительство (см.: Пятая сессия Верховного Совета Российской Федерации. Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей от 12 ноября 1992 г., № 17 (часть 1). С.6, 13 и от 25 ноября 1992 г., № 23 (часть 2). С.39; Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации: Стенограф. отчет. Т.2. М.: Республика, 1992. С.39). Частично вопросы конституционной ответственности должностных лиц и органов субъектов Российской Федерации были регламентированы в статьях 86^1 и 165^1 Конституции РФ (в редакции от 21 апреля 1992 года) и статей 67 Закона от 5 марта 1992 года "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации". К сожалению, с принятием новой Конституции 1993 года эти положения утратили силу. Но они могут быть учтены при разработке дополнений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" и соответствующих федеральных законов, регламентирующих вопросы конституционной ответственности и исполнения решений Конституционного Суда.

В названных проектах требует конкретизации и вытекающая из смысла статьи 80 Конституции РФ и статьи 42 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" обязанность Президента и Правительства обеспечивать исполнение решений судов, в том числе и Конституционного Суда.

Подытоживая сказанное, можно констатировать, что Конституция и законодательство, учреждая Конституционный Суд и определяя его полномочия, порядок образования и деятельности, находятся, в свою очередь, под непосредственным воздействием результатов конституционного правосудия. Ими предопределяются интерпретация, восполнение пробелов, "прочтения" и развития Конституции, а в конечном итоге и законодательства. Насколько конституционное правосудие эффективно, настолько сильна либо слаба степень актуальности пересмотра и поправок в Конституцию.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

МЕСТО И РОЛЬ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (СТАТЬЯ ПЕРВАЯ)

М.А. МИТЮКОВ

Вопрос о юридической природе основного вида актов конституционного (уставного) суда – итоговых решений – является дискуссионным. Многие полагают, что они по своей сути являются нормативными актами, источниками права[1]. Эта позиция в последнее время стала иногда закрепляться и в отдельных законах субъектов Российской Федерации[2]. Вместе с тем сильна и традиционная точка зрения о том, что итоговые решения конституционного (уставного) суда, подобно акту любого другого суда, являются правоприменительными, что нередко отражается и в региональном законодательстве[3].

Среди сторонников нормативности итоговых решений конституционного (уставного) суда во взглядах имеются определенные нюансы. Одни авторы полагают, что в этом смысле названные решения близки к законам[4], а другие считают, что их нормативность зависит от вида акта, конституционность которого оценивается[5]. К последней точке зрения примыкает мнение об ото-

---

[1] См.: Научно-практическая конференция "Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы, перспективы" (обзор)//Государство и право. 1997. № 5. С. 6-7.

[2] См., напр., Закон Новосибирской области от 25 мая 1998 г. (ст. 1) "Об избирательной комиссии Новосибирской области"//Советская Сибирь. 1998. 9 июня; статью 3 Закона Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. "О нормативных правовых актах Республики Дагестан" и статью 7 Закона Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. "О нормативных и иных правовых актах". Сами конституционные судьи также считают, что их постановления обладают нормативным значением (см.: Послание Конституционного Суда Республики Башкортостан Государственному Собранию Республики Башкортостан «О состоянии конституционной законности в Республике Башкортостан» от 9 декабря 1998 года С. 4).

[3] В Законе Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 года «О нормативных правовых актах Республики Саха (Якутия)» решения Конституционного Суда прямо названы правоприменительными актами (ст. 2). Интересно, что в принятом во втором чтении Законе «О правовых актах Свердловской области» к предмету регулирования этого областного Закона относились и акты Уставного суда Свердловской области (ст. 1), однако в третьем чтении 2 февраля 1999 года это положение исчезло.

[4] См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. С.164.

[5] См.: Государство и право. 1998. № 9. С. 118 (изложена позиция Ж.И. Овсепян).

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ждествлении итоговых решений с конституционными нормами[1]. При всем этом многие утверждают, что названные решения носят "нормативно-прецедентный" либо "конституционно-прецедентный характер"[2]. И даже предлагается норму об этом закрепить законодательно[3].

Естественно, что те функции, которые выполняют итоговые решения конституционного (уставного) суда, объективно придают им статус нормативности. А это функции: непосредственной интерпретации конституции (устава), обязательной для всего последующего правотворческого процесса органов государственной власти субъекта РФ, восполнения конституции (устава) и преодоления пробельности в законодательстве, разрешения противоречий внутри конституционного (уставного) текста, выявления конституционного смысла в текущем законодательстве, наконец, выполнение функции "негативного законодателя". При этом фактически модернизируются существующие или появляются новые правовые нормы и утрачивают силу действующие. Все это сближает деятельность нормотворческих органов и конституционного (уставного) суда. Для итоговых решений некоторых конституционных (уставных) судов постепенно становятся свойственными и функции обеспечения соответствия регионального законодательства федеральному и внедрения позиций федерального Конституционного Суда в правовую систему субъектов Федерации.

Вместе с тем можно согласиться с А.А. Белкиным, что итоговые решения конституционного суда представляют собой производные источники права[4]. Хотя он пишет это об актах Конституционного Суда РФ, сказанное в значительной степени относится и к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации. Они также опираются на первичные источники: конституцию (уставы), законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, а по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – на Конституцию РФ, федеральные законы, постановления федерального Конституционного Суда. В этом плане итоговые решения регионального конституционного (уставного) суда имеют вторичный и интерпретационный характер и связаны с решением соответствующего дела. Однако затем решение конституционного (уставного) суда, уже отрываясь от

---

[1] См.: Арутюнян Г.Г. Конституционный Суд в системе государственной власти: Дис. Г.Г. Арутюняна – д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 75, 169.

[2] См.: Государство и право. 1997. № 5. С.6; 1998. № 9. С.119 (в обзорах приведены мнения Б.С. Эбзеева и Л.В Лазарева).

[3] См. выступления В.И. Васильева и В.В. Бойцовой на круглом столе на тему : "Научный подход к обоснованию внесения поправок в Конституцию Российской Федерации" (Журнал российского права. 1999. № 1. С.43, 52).

[4] См.: Белкин А.А. Вопросы юридической силы решений Конституционного Суда Российской Федерации // ВКС Российской Федерации. 1997. № 2. С. 21-30.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

породившего его дела, живет самостоятельной жизнью, являясь общеобязательным не только для правоприменителей, но и для тех, кто создал нормативный акт, интерпретированный или аннулированный решением суда либо восполненный или модернизированный, исходя из смысла и логики конституции (устава) субъекта РФ. Но это не означает, что суд вправе непосредственно подменять законодателя. "Внесение изменений и дополнений в действующее законодательство, как правильно указал Конституционный Суд Республики Саха (Якутия), относится к ведению законодательного органа и не может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда"[1].

Важным критерием определения нормативной природы итоговых решений конституционных (уставных) судов несомненно является практика этих органов конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющих судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Содержание решений названных судов (постановлений, заключений, а иногда и определений), не только их резолютивных частей, а во многом и мотивировочных, подтверждает концепцию, что акт конституционного (уставного) суда по вопросам толкования, абстрактного и конкретного нормоконтроля нередко представляет собой источник права соответствующего субъекта Российской Федерации.

За время деятельности конституционных (уставных) судов ими в совокупности постановлено около 150 итоговых решений (по состоянию на 1 января 1999 г.)[2], в том числе Конституционными Судами: Республики Саха (Якутия) – 48, Республики Карелия – 35, Республики Коми – 18 и т.д. Интенсивно начал работу и недавно образованный Конституционный Суд Республики Башкортостан, который за год вынес восемь постановлений. В ряде решений конституционных (уставных) судов затронуты концептуальные вопросы взаимоотношений региональных органов законодательной и исполнительной власти, разграничения конституционной и общей судебной юрисдикции, избирательного права, депутатского иммунитета, законодательного процесса, государственной службы, местного самоуправления, защиты прав и свобод человека и гражданина. Содержание некоторых решений производно от позиций федерального законодателя и Конституционного Суда Российской Федерации.

---

[1] См.: Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 12 марта 1998 г. по делу о проверке конституционности нормы пункта 1 статьи 35.2 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 1904 года "О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)" (в ред. от 23 сентября 1997 г.). Здесь и далее, когда не называется источник опубликования акта конституционного (уставного) суда, им является компьютерная программа "Консультант-регионы".

[2] Без учета актов комитетов конституционного надзора республик (Северная Осетия, Татарстан) и Уставной палаты Иркутской области.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Вместе с тем весьма значительной остается роль конституционных (уставных) судов в качестве "негативного" законодателя. Почти каждое второе из всех постановлений этих судов полностью либо частично признает несоответствующим конституции (уставу) тот либо иной нормативный акт субъекта Российской Федерации, что влечет утрату им силы либо объявление его недействительным. В некоторых республиках (Бурятия, Карелия, Кабардино-Балкария) удельный вес таких постановлений достигает двух третей всех итоговых решений. По названиям актов, положения которых были "дисквалифицированы" судом, можно делать выводы об уязвимых местах законодательства субъекта Российской Федерации, проблемах, которые вызывали политический и общественный резонанс в том или ином регионе. И наконец, судить об общем состоянии и качестве складывающейся правовой системы республики, области.

В 1993-1998 г.г. в Республике Саха (Якутия), в частности, принято 24 постановления, которыми признаны неконституционными отдельные положения республиканских законов: от 21 мая 1993 г. "О минимальном размере оплаты труда "; от 30 июня 1994 г. "О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)"; от 22 сентября 1994 г. "О выборах депутатов местных представительных органов государственной власти и глав местных администраций"; " О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн Республики Саха (Якутия)"; от 16 октября 1991 г. "О Президенте Республики Саха (Якутия)" (в ред. от 25 июня 1996 г.); от 8 мая 1996 г. "О выборах Президента Республики Саха (Якутия)"; от 6 июля 1995 г. "Об административно-территориальном устройстве Республики Саха (Якутия)"; "О статусе депутата улусного, городского (города республиканского значения) собраний в Республике Саха (Якутия)". Не соответствующими Конституции РСЯ признаны и некоторые нормы Регламентов и постановлений палат Государственного Собрания Республики Саха (Якутия), а также указов Президента: от 22 апреля 1996 г. "О закреплении в собственность гражданам Республики Саха (Якутия) земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства"; от 2 марта 1996 г. "О Департаменте по печати и средствам массовой информации при Правительстве Республики Саха (Якутия)"; от 31 октября 1998 г. "О создании Совета экономической безопасности Республики Саха (Якутия)". Подверглись критике Конституционного Суда и некоторые нормативные постановления и распоряжения Правительства Республики Саха (Якутия), постановления городского Собрания депутатов и распоряжения Главы администрации г. Якутска и др.[1]

[1] См.: Филиппов В. Из опыта работы Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) // ВКС РФ. 1996. №1. С.48-52; Конституционный Суд Республики Саха (Якутия)// ВКС РФ. 1996.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Конституционный Суд Республики Карелия в 1995-1998 г.г. в более чем двадцати постановлениях признал неконституционными полностью или отдельные положения законов республики: от 21 октября 1994 г. "О внесении изменений и дополнений в статью 12 Положения о порядке и условиях передачи государственного жилищного фонда в собственность граждан на территории Карелии"; от 26 марта 1992 г. "О порядке вывоза круглого леса за пределы Республики Карелия"; "О порядке направления сотрудников органов внутренних дел Республики Карелия за пределы работы в районах действия чрезвычайного положения и вооруженных конфликтов"; от 9 декабря 1995 г. "О порядке рассмотрения и утверждения республиканского бюджета на 1996 год"; "Об административных правонарушениях"; от 30 сентября 1996 г. "О контрольно-счетной палате"; "О местном самоуправлении в Республике Карелия", "О налоге с продаж на винно-водочные изделия", от 26 марта 1995 г. "О порядке использования наименований "Карелия", "Республика Карелия", "Карьяла" и образованных на их основе слов и словосочетаний в названиях и товарных знаках юридических лиц"; "О государственной службе Республики Карелия"; от 10 марта 1998 г. "О внесении дополнений в Закон Республики Карелия "О статусе депутата Палаты Представителей и статусе депутата Палаты Республики Законодательного собрания Республики Карелия", "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции на территории Республики Карелия" (в ред. от 24 марта 1998 г.); "Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности, утверждении ставок единого налога и стоимости патентов для субъектов малого предпринимательства" (в ред. от 10 октября 1997 г.); "О приватизации жилищного фонда на территории Республики Карелия" (в ред. от 24 января 1995 г.); от 24 октября 1997 г. " О выборах депутатов Законодательного собрания Республики Карелия". Нередки случаи, когда Конституционным Судом признавались не соответствующими республиканской Конституции положения и постановлений Председателя Правительства Республики Карелия. В числе их постановления: от 31 декабря 1997 г. "О порядке исполнения республиканского бюджета в 1 кв. 1998 г."; от 3 февраля 1998 г. "О мерах по улучшению организации заготовки (сдачи) и использования лома и отходов цветных и черных металлов"[1].

В Республике Бурятия в 1995-1998 г.г. признаны неконституционными некоторые положения ее законов: от 7 сентября 1995 г. "О порядке рассмотрения и утверждения республиканского бюджета республики Бурятия на

№4. С.41-43; Республика Саха. 1995. 14 дек., 1996. 16 окт., 5 нояб.; 1997. 22 янв.; Якутия. 1997. 22 июля.

[1] См.: Конституционный Суд Республики Карелия//ВКС РФ. 1996. №4. С.39-41; Собрание законодательства Республики Карелия. 1997. №1. Ст.127, №4. Ст.429, №6. Ст.671; 1998, №1, Ст.124; №5. Ст.440, №7. Ст.570, №8-9. Ст.728, №10-11. Ст.895.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

1996 г.", "О выборах Президента Республики Бурятия", от 22 июня 1995 г. "Об избирательной комиссии Республики Бурятия", от 16 марта 1994 г. "О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия" др.[1].

В Республике Дагестан Конституционный Суд признал неконституционными ряд положений законов: от 26 февраля 1993 г. "О применении в Республике Дагестан Закона "О статусе судей в Российской Федерации"; от 12 мая 1996 г. "О местном самоуправлении Республики Дагестан"; от 8 июля 1996 г. "О выборах главы местной администрации в Республике Дагестан", от 3 июля 1997 г. "О статусе столицы Республики Дагестан"; от 24 марта 1998 г. "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления"[2].

В других республиках конституционными судами сочтены не соответствующими Конституции республики отдельные нормы законов: "О государственной службе в Кабардино-Балкарской Республике", "О статусе депутата Парламента Кабардино-Балкарской Республики"[3]; "О выборах в органы государственной власти в Республике Коми" и др.

Практике всех конституционных (уставных) судов свойственна закономерность признания неконституционными многих тождественных норм в законодательстве каждого из субъектов Российской Федерации. Они касаются избирательного права, требований к кандидатам в депутаты и главы республики, депутатского иммунитета, несовместимости депутатского мандата с другими занятиями, бюджетного процесса, введения региональных и местных налогов, пределов законодательствования в сфере установления административной ответственности, свободы передвижения и выбора места жительства, приватизации жилищного фонда, сохранения прав на жилище отсутствующих граждан.

Одной из основных функций конституционных (уставных) судов является "восполнение" конституции (устава). Главным образом она осуществляется посредством решений о толковании конституционных (уставных) норм. За время существования названных судов вынесено 18 таких решений. Практически каждое восьмое постановление конституционных (уставных) судов посвящено интерпретации (устава) субъекта Российской Федерации. Они нередко наполняют конкретным содержанием довольно абстрактные конституционные формулы и конструкции. Приведем ряд примеров из судебной практики. Так, постановлениями Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) путем толкования определены содержание конституционных понятий "структура органов государственного управления Республики",

[1] См.: Конституционный Суд Республики Бурятия//ВКС РФ. 1996. №4. С.43; Бурятия. 1997. 13 февр., 19 марта, 9 апр., 17 июня, 11 июля.

[2] См.: Дагестанская правда. 1994. 10 янв., 1997. 12 марта и 4 окт.

[3] См.: Кабардино-Балкарская правда. 1997. 17 нояб.; 12 и 30 дек.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

"контрольный орган" и пределы осуществления контрольной функции Государственного Собрания (Ил Тумэн), "конституционный закон"[1]. Толкование по этим вопросам, естественно, создало новые уточняющие нормы, не названные в Конституции республики, но логически вытекающие из нее.

Проблеме парламентского контроля было посвящено и постановление Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 9 февраля 1996 г., указавшее, что содержащееся в пункте "е" части 1 статьи 102 Конституции КБР положение о контроле за ходом выполнения бюджета, отнесенное к совместному ведению Парламента, может быть реализовано только самим Парламентом или органами (комиссиями), образованными совместным решением палат. Такие комиссии в конституционных пределах с использованием парламентских форм и методов (путем запросов, истребования информации, организации парламентских слушаний, вынесения вопроса на обсуждение Парламента и т.д., но не с помощью финансово-контрольных проверок) вправе контролировать ход выполнения бюджета. При этом не допускается вмешательство в деятельность Правительства, министерств и ведомств, связанную в том числе и с установлением правильности целевого расходования бюджетных средств непосредственно в министерствах и ведомствах. Последнее находится в компетенции исполнительной власти, специализированных органов финансового контроля, а при наличии нарушений правовых норм должностных лиц – правоохранительных органов[2].

Конституционные (уставные) суды раскрывают смысл, содержание многих конституционных понятий и терминов, не нашедших конкретизации в действующем законодательстве либо вошедших в противоречие с ним. В частности, Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики разъяснил, что под государственной программой "социально-экономического развития КБР" в смысле пункта "к" части первой статьи 100 Конституции КБР понимается любая программа (в том числе и целевая) по решению наиболее приоритетных для республики проблем по тем или иным направлениям социально-экономической и культурной жизни, формируемая Правительством Республики, заказчиком которой является орган исполнительной власти, Советы местного самоуправления районов и городов, другие юридические лица, утвержденные Правительством, и финансируемая полностью или частично из государственного бюджета КБР[3].

В другом постановлении этого же суда от 8 февраля 1995 г. дано толкование пункта "д" части 1 статьи 104 Конституции Кабардино-Балкарской Республики о том, что конституционная норма, устанавливающая правомочие

---

[1] См.: Якутские ведомости. 1995. №4 (107).

[2] См.: Кабардино-Балкарская правда. 1996. 14 февр.

[3] См.: Кабардино-Балкарская правда. 1998. 24 сент.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Совета Представителей Парламента Кабардино-Балкарской Республики заслушивать отчеты контролирующих органов, означает лишь право Совета Представителей заслушивать отчеты тех контролирующих органов, которые образованы им, а также контролирующих органов, на которые Конституция возложила прямую обязанность представлять отчеты Совету Представителей.

В связи с тем что в Конституции Республики Бурятия для характеристики действий по преобразованию ее текста употребляются понятия "изменение" и "дополнение", возникла проблема их соотношения. Естественно, что она связана с порядком внесения предложений об особом изменении ключевых глав Конституции Бурятии. Конституционный Суд Республики Бурятия путем толкования конституционных норм разъяснил, что под изменением положений глав 1, 2 и 10 Конституции Республики Бурятия следует понимать любые изменения текста соответствующих глав и статей Конституции, включая их дополнение.

Нередко в самих постановлениях конституционных (уставных) судов о толковании Конституции (устава) прямо указывается на то, что они конкретизируют конституционную (уставную) норму. В частности, постановлением Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 6 июля 1998 г. было разъяснено, что норма статьи 111 Конституции Республики Саха (Якутия) о том, что "главы местной администрации избираются населением сроком на пять лет", распространяется не только на общие выборы, но и выборы, проводимые вместо выбывших глав улусной, городской администрации. Тот же суд 20 декабря 1994 г. путем толкования конкретизировал термин "высшее должностное лицо республики", содержащееся в статье 65 Конституции Республики Саха (Якутия). Разъяснено, что он употреблен для определения конституционно-правового статуса Президента РСЯ как главы исполнительной власти в республике. Президент как высшее должностное лицо республики выступает гарантом государственного суверенитета и территориальной целостности республики, соблюдения Конституции и законов Республики Саха (Якутия), а также принятых ею межреспубликанских и международных обязательств, выполняя функции представителя республики, наделен Конституцией РСЯ положением главы республики (государства).

"Глубокая" конкретизация конституционной нормы в постановлении конституционного суда нередко объективно обусловливает появление дополнительных норм, уточняющих действие основного конституционного положения, интерпретированного судом. Давая толкование части 2 статьи 85 Конституции Республики Саха (Якутия): "Выборность предполагает возможность совмещения должностей руководителя органа местной представительной и исполнительной власти", Конституционный Суд РСЯ не только растолковал, что эта норма имеет в виду, что избрание главой местной администрации означает одновременное занятие должности руководителя соответ-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ствующего представительного органа по праву и не обязательно связывается со статусом депутата. Суд также разъяснил, что глава администрации вправе отказаться от совмещения своей должности с должностью руководителя представительного органа. Однако в этом случае в последующем он не вправе претендовать на такое совмещение. Два последних положения постановления Конституционного Суда РСЯ от 21 февраля 1995 г. по существу являются новыми нормами, предусматривающими альтернативу применения конституционного положения.

Уставной суд Свердловской области из содержащегося в части 1 статьи 94 Устава Свердловской области положения о том, что компетенция местных сообществ, порядок формирования и деятельности их органов и иные вопросы местного самоуправления регулируются в уставах местных сообществ, а также из установленного частью 2 статьи 94 названного Устава положения о том, что уставы муниципальных образований принимаются их представительными органами либо населением в ходе референдума, пришел к конкретизирующему выводу, что представительный орган местного самоуправления имеет право вносить изменения в нормы устава муниципального образования, принятого на местном референдуме, если в самом уставе муниципального образования такое полномочие ему предоставлено[1].

Нередко на основе логического анализа конституционных (уставных) норм суд делает вывод о предполагаемом правовом положении, вытекающие из последних. Признавая, что Устав Свердловской области (статья 35, пункт 1) не содержит положений, как обязывающих, так и запрещающих заместителям председателя Палаты Представителей осуществлять свои полномочия только на постоянной профессиональной основе либо только на неосвобожденной основе, Уставной суд Свердловской области постановил: поскольку вопрос об условиях выполнения указанными должностными лицами своих обязанностей относится к вопросам внутренней организации деятельности Палаты Представителей, его решение входит в компетенцию законодательного (представительного) органа государственной власти Свердловской области[2].

При проверке соответствия нормативных актов Конституции (уставу) конституционный (уставной) суд, исходя из логики и смысла основного закона, выступает в той или иной форме инициатором преодоления пробельности в законодательстве субъекта Федерации. Постановлением суда либо фактически разрешается пробельный вопрос, либо признается неконституционным акт, которым он урегулирован с превышением полномочий, тем самым предопределяется в конечном итоге форма, а иногда и содержание его раз-

[1] См.: Областная газета. 1998. 29 дек.

[2] Областная газета. 1998. 29 дек.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

решения. Например, постановлением Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 23 октября 1998 г. по делу о проверке конституционности положений статьи 37 Регламента Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), разъяснено, что допустимость или недопустимость повторного представления Президентом Парламенту одного и того же лица на одну и ту же должность, на прохождение им процедуры согласования должны быть решены законом, принятым Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). Тем самым признана утратившей силу урегулированная Регламентом процедура представления другой кандидатуры, если первоначальная кандидатура не получила согласия Палаты Республики.

Постановлением Конституционного Суда РСЯ от 7 мая 1997 г. дано толкование, что часть 1 статья 78 Конституции РСЯ запрещает Президенту и вице-президенту Республики получать вознаграждение от других организаций за выполнение своих обязанностей, а не выполнение каких-либо функций в этих организациях. По смыслу части 2 статья 78 Конституции РСЯ несовместимость должности Президента и вице-президента со статусом народного депутата представляет специальное ограничение, которое запрещает этим должностным лицам быть одновременно депутатами якутского Парламента. Этим же судебным актом признано невозможным совмещение должности вице-президента с должностью главы администрации города Якутска[1].

Производный характер статуса вице-президента от конституционно-правового положения Президента Республики Саха (Якутия), его "скупая" регламентация в Конституции обусловили неоднократное возвращение Конституционного Суда РСЯ к институту вице-президента. В одном из постановлений суд разъяснил, что продление срока полномочий вице-президента зависит от конституционно-правового решения вопроса о продлении полномочий Президента Республики Саха (Якутия)[2].

Отдельные коллизии и противоречия, заключенные в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации, обусловливают необходимость их разрешения путем процедуры конституционного правосудия и придания конкретного содержания либо соотношения спорным нормам. В этом плане представляет интерес дело о толковании пункта 25 статьи 88 Конституции Республики Башкортостан, рассмотренное Конституционным Судом названной республики.

Проблема возникла в связи с тем, что согласно Конституции Республики Башкортостан ее Государственное Собрание отменяет указы и распоряжения Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конститу-

---

[1] См.: Якутия. 1997. 21 мая

[2] См.: Республика Саха. 1995. 9 нояб.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ции (пункт 25 статьи 88). В то же время Конституционный Суд наделен правом рассматривать дела о конституционности нормативных актов Президента (статья 134). Таким образом, акты Президента, могут быть предметом рассмотрения Парламента и Конституционного Суда республики.

Это противоречие Конституционный Суд Республики Башкортостан, исходя из принципа разделения властей, рассудил таким образом: предусмотренное пунктом 25 статьи 88 Конституции Республики Башкортостан право Государственного Собрания Республики Башкортостан отменять акты Президента Республики Башкортостан в случае их несоответствия Конституции и законам Республики Башкортостан следует толковать как право высшего законодательного органа отменять нормативные акты Президента, изданные по вопросам, требующим законодательного регулирования. Возникающие иные спорные вопросы между высшими органами государственной власти подлежат разрешению по правилам конституционного и иного судопроизводства[1].

Можно констатировать, что это постановление Конституционного Суда фактически установило новую правовую норму, разграничивающую компетенцию двух государственных институтов Республики Башкортостан.

Определенный интерес представляет постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 26 ноября 1998 г. толковании положений статей 132 и 135 Конституции Республики Башкортостан в части, касающейся определения компетенции Верховного Суда Республики Башкортостан. Обоснованно признана и фактически воспроизведена в нем позиция Конституционного Суда РФ по делу о толковании статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации (но без ссылок на него)[2], что Верховный Суд не вправе решать вопросы о соответствии республиканской Конституции нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами Республики Башкортостан и подлежащих проверке на конституционность Конституционным Судом РБ. Суд общей юрисдикции, придя к выводу о несоответствии Конституции Республики Башкортостан закона республики, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Республики Башкортостан с запросом о проверке конституционности этого закона. Такая обязанность существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции Республики Башкортостан.

Вместе с тем сам факт рассмотрения Конституционным Судом Башкортостана дела о компетенции Верховного Суда республики вызывает сомнение,

---

[1] См.: Известия Башкортостана. 1998. 6 окт.

[2] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №25. ст.3004.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

поскольку вопрос касался компетенции федерального суда, определяемой федеральным конституционным законом. Кроме этого, последний нашел свое разрешение в федеральном Конституционном Суде. При таких обстоятельствах запрос о толковании не подлежал принятию к рассмотрению.

Постановления конституционных (уставных) судов нередко конкретизируют и основополагающие конституционные принципы. Особенно это касается принципа разделения властей. Например, Конституция Республики Башкортостан, определяя, что члены Кабинета министров республики не могут быть депутатами ее законодательной палаты и представительных органов местной власти (статья 101, часть 3), не установила подобного ограничения для другой палаты республиканского парламента – палаты представителей. Правоприменительная практика пошла по пути совмещения полномочий депутата Палаты Представителей с должностью министра (председателя Госкомитета) республики, ссылаясь на Конституцию. Конституционный Суд Башкортостана признал, что такая практика не соответствует принципу разделения властей, закрепленному в статье 6 Конституции РБ, которому должны соответствовать и все другие конституционные положения. Органом законодательной и исполнительной власти республики, как сказано в постановлении, "следует при очередных выборах Государственного Собрания Республики Башкортостан принять меры к устранению установленного нарушения конституционного принципа разделения властей"[1].

Дисквалифицируя частично правовую норму, Конституционный Суд фактически устанавливает новое правило. В частности, Конституционный Суд РСЯ постановлением от 17 октября 1997 г., признав пункт 1 статьи 21 Закона "О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)" неконституционным в части, предусматривающей согласование с Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) выражения недоверия в отрешении от должности главы улусной, городской (республиканского подчинения) администрации и определяющей предложение одной из палат Госсобрания поводом процедуры констатации нарушения главой улусной, городской (республиканского подчинения) администрации положений Конституции РСЯ, упростил процедуру освобождения от должности главы улусной, городской администрации по инициативе любого из субъектов обращения в суд[2].

Конкретизация конституционных норм осуществляется конституционными (уставными) судами и при их казуальном толковании при рассмотрении дел, связанных с абстрактным или конкретным нормоконтролем, а в некоторых республиках и по делам о конституционности правоприменительной

---

[1] См.: Известия Башкортостана. 1998. 14 окт.

[2] См.: Якутия. 1997. 5 нояб.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

практики. Конституционный Суд Республики Саха (Якутия), в частности, признал практику персонального назначения и освобождения министров, руководителей комитетов и ведомств Президентом без ранее выраженного согласия Парламента не соответствующей Конституции РСЯ. В части 8 статьи 58 и части 5 статьи 70 Конституции под согласием на персональное назначение Президентом премьер-министра, членов Кабинета министров, руководителей комитетов и ведомств по букве и смыслу Конституции следует понимать, по мнению суда, предварительное или одновременно с изданием соответствующего указа согласие Парламента на назначение на должность или освобождение от должности вышеуказанных лиц.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

МЕСТО И РОЛЬ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (СТАТЬЯ ВТОРАЯ)

М.А. МИТЮКОВ

В последние годы итоговые решения конституционных (уставных) судов все чаще выполняют функцию обеспечения соответствия регионального законодательства федеральному. Естественно, что эта функция осуществляется косвенно, путем обоснования правовой позиции суда не только ссылкой на конституцию (устав) субъекта Федерации, но и обращением к "авторитету" соответствующих федеральных законов. Это можно проиллюстрировать на ряде постановлений конституционных (уставных) судов.

Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) 27 января 1998 г., признавая пункт 3 статьи 37 Закона Республики Саха (Якутия) "О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)", запрещающий баллотироваться на повторных выборах граждан, не набравших в ходе общих выборов в данном избирательном округе необходимого большинства голосов, не соответствующим республиканской Конституции, мотивировал это также и тем, что ограничение права граждан вновь баллотироваться кандидатом в депутаты на повторных выборах противоречит статье 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Согласно этому федеральному закону субъекты Российской Федерации могут устанавливать дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные только с достижением определенного возраста. Федеральный закон, как указал в своем постановлении Конституционный Суд РСЯ, не допускает установления других ограничений при проведении как общих, так и повторных выборов. Согласно части 2 статьи 8 Конституции РСЯ федеральные законы, принятые по предметам ведения Российской Федерации, имеют высшую юридическую силу на территории республики. Следовательно, оспариваемое положение является неконституционным с точки зрения разграничения полномочий.

Конституционной Палатой Республики Адыгея был признан не соответствующим ее Конституции Указ Президента Республики Адыгея от 23 июля 1997 г. № 197 "О временном порядке обеспечения непрерывного функционирования органов местного самоуправления в Республике Адыгея", которым определялось, что главы администрации городов и районов вправе в

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

случае досрочного прекращения полномочий главы местного сельского (поселкового) округа и микрорайона в городе назначать временно исполняющего обязанности главы местного самоуправления. В обоснование такого постановления, помимо конституционных норм республики, положены и ссылки на статью 17 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливающую, что образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. А следовательно, Указ Президента РА не должен противоречить не только Конституции Республики Адыгея, но и федеральным законам[1].

Та же конституционная палата 26 марта 1998 г., признавая пункт 2 постановления Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 26 ноября 1997 г. о приостановлении на территории Республики Адыгея выдачи и обмена паспортов нового образца гражданина Российской Федерации до окончательного решения вопроса о включении графы, указывающей национальную принадлежность, не соответствующим статьям 7 (пункт 1) и 56 (пункт 2) Конституции РА, мотивировала это и тем, что вышеназванные проблемы относятся к компетенции федеральных органов исполнительной власти, следовательно, республиканский парламент не вправе был принимать акт нормативного характера.

Конституционный Суд Республики Башкортостан признал неконституционными пункты 5 и 6 Указа Президента Республики Башкортостан от 25 сентября 1996 г. "О мерах по обеспечению создания системы адресной социальной помощи и социальной защиты населения" в части обязательного использования социального номера при производстве всех денежных и иных выплат граждан, совершении гражданско-правовых сделок и актов государственной регистрации. При этом суд сослался не только на то, что указанные пункты не соответствуют Конституции Республики Башкортостан и международным соглашениям, но и статье 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". Правда, суд мотивировал это отсутствием аналогичного закона в республике[2].

Это, на наш взгляд, объясняется не только особенностями договорных отношений Российской Федерации и Башкортостана, но и определенным стремлением последнего создать относительно завершенную правовую систему республики.

---

[1] См.: Сов. Адыгея. 1998. 31 янв.

[2] См.: Известия Башкортостана. 1997. 9 дек.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) признал неконституционными положения части 1 статьи 9, части 1 статьи 13 Правил возмещения вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, утвержденных постановлением Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 28 июля 1994 г., не соответствующими статьям 8, 23, 40 Конституции Республики Саха (Якутия), части 5 статьи 76 Конституции РФ, поскольку они снижали уровень правовых гарантий для граждан республики, пострадавших на производстве, по сравнению с общефедеральными гарантиями. Указанные положения Правил объявлены утрачивающими силу, и перерасчет ранее назначенных по ним сумм возмещения вреда предписано производить в соответствии с федеральным Законом, если этим улучшается материальное положение потерпевшего[1].

Признано неконституционным и постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 11 октября 1993 г. № 446 "Об изменении ставок государственной пошлины к статье 3 Закона Российской Федерации "О государственной пошлине". Причем в решении суда указывалось, что это постановление не соответствует не только нормам республиканской Конституции, но и статьям 46 и 71 (пункт "з") Конституции РФ. Как видно из постановления Правительства, им значительно увеличены ставки госпошлины, установленные Законом Российской Федерации, что ограничивало права граждан и юридических лиц на обращение в суд за защитой своих интересов.

Не соответствующим требованиям Конституции РФ (статьям 11, 57, 71 п."з") и Конституции РСЯ (статьям 8, 37, 70) признан и Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 14 марта 1994 г. "О регулировании некоторых вопросов налогообложения физических лиц", которым в нарушение компетенции федеральных органов власти вносились изменения в сторону повышения в ставки налога с совокупного дохода, включая надбавки, районный коэффициент с физических лиц, тем самым существенно ухудшились и ограничивались права граждан на территории Республики Саха (Якутия).

Постановлением Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 26 октября 1996 г. установлена неконституционность части 2 статьи 6 Закона Республики Саха (Якутия) "О Президенте Республики Саха (Якутия)", определяющей возрастные ограничения для кандидата на должность вице-президента Республики Саха (Якутия) (не моложе 35 и не старше 60 лет). Эта норма признана не соответствующей действовавшей тогда статье 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", согласно которому минимальный возраст кандидата 30

[1] См.: Якутские ведомости. 1996. №13 (151).

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

лет при выборах президента субъекта РФ, а верхний предельный возраст не устанавливался. Поскольку Конституцией Республики Саха (Якутия) не определяется возраст, по достижении которого за гражданином признается право быть избранным на должность вице-президента, то законодатель, по мнению суда, должен руководствоваться непосредственно федеральным законом, регулирующим вопрос.

Постановлением от 1 апреля 1997 г. Конституционный Суд Республики Бурятия признал не соответствующим ее Конституции часть 4 статьи 16 Закона Республики Бурятия "Об Избирательной комиссии Республики Бурятия", мотивируя это тем, что данным положением решены относящиеся к ведению Федерации вопросы привлечения к уголовной ответственности и к мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке[1].

Конституционный Суд Республики Бурятия признал не соответствующими ее Конституции и категорические положения пунктов 2 и 3 статьи 27 Закона Республики Бурятия "Об общих принципах организации местного самоуправления Республики Бурятия", согласно которым глава местного самоуправления избирается лишь непосредственно населением и возглавляет соответствующий представительный орган местного самоуправления. По мнению суда, названные положения противоречат нормам статей 11, 16 и 65 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[2].

Этот же суд признал неконституционным ряд положений Закона Республики Бурятия "О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия", устанавливающий вопреки федеральному законодательству особые правила привлечения к ответственности членов избирательных комиссий с правом решающего голоса[3]. Признавая неконституционными отдельные положения Закона Республики Бурятия "О выборах Президента Российской Федерации", Конституционный Суд сослался на то, что они, по сравнению с федеральным законом, ограничивают порядок выдвижения кандидатов и расширительно применяют гарантии привлечения их к ответственности в судебном порядке[4].

Конституционный Суд Республики Коми по причине противоречия федеральному законодательству признал неконституционными: положения пункта "б" Указа Главы Республики Коми от 11 апреля 1996 г. № 100 "О внесении изменений и дополнений в Указ Главы Республики Коми от 21 ноября

---

[1] См.: Бурятия. 1997. 9 апреля.

[2] См.: Там же. 12 марта.

[3] См.: Бурятия. 1997. 19 марта.

[4] См.: Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 7 февраля 1997 г. по делу о проверке конституционности статей 3, 5 и 8 Закона Республики Бурятия "О выборах Президента Республики Бурятия"//Бурятия. 1997. 13 февр.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

1994 г. № 217 "О мерах по снижению напряженности и регулирования ситуации на рынке труда" в той мере, в какой определение понятия подходящей работы, установленное Федеральным законом "О занятости населения в Российской Федерации" для определенной категории граждан, необоснованно распространено на все категории безработных, а условия выплаты пособия по безработице значительно ограничены, что существенно ухудшает социальную защиту граждан; Закон Республики Коми от 16 мая 1995 г. "О налоге на реализацию спиртоводочной продукции" в связи с нарушением требований Закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

В практике Конституционного Суда Республики Карелия также имеются постановления, когда неконституционность республиканских нормативных актов основывается на их противоречии федеральным законам. Например, постановлением от 28 декабря 1998 г. суд признал несоответствующим Конституции Республики Карелия пункт 7 статьи 34 Закона от 24 октября 1997 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Карелия "О выборах депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия", поскольку он противоречил отдельным положениям Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". А постановлением от 25 ноября 1998 г. суд объявил неконституционность предписания пункта 7 части 1 статьи 4 закона "О приватизации жилищного фонда на территории Республики Карелия" (в ред. от 15 апреля 1996 г.) в части установления дополнительных, противоречащих федеральному закону о приватизации оснований приобретения в собственность гражданами жилых помещений и прекращения права государственной и муниципальной собственности на часть жилищного фонда, чем законодатель вышел за пределы предоставленных ему полномочий в нарушение статей 2, 4, 40 Конституции Республики Карелия.

Постановлением Конституционного Суда Республики Карелия от 20 октября 1998 г. признаны неконституционными положения абзаца второго пункта 1 статьи 1 Закона Республики Карелия от 7 июня 1996 г. "Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности, утверждения ставок единого налога и стоимости патентов для субъекта малого предпринимательства" (в ред. от 18 декабря 1997 г.) как противоречащие Федеральному закону от 29 декабря 1995 г. "Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства", а тем самым статьям 2 и 41 Конституции Республики Карелия. Не соответствующим республиканской Конституции Конституционный Суд Карелии 20 мая 1998 г. объявил и пункт 8 Правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставления жилых помещений в Карелии, в части касающейся требования о постоянной прописке, поскольку оно противоречит Федераль-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ному закону "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

Конституционный Суд Республики Бурятия признал не соответствующим республиканской Конституции п.8 постановления Верховного Совета Республики Бурятия от 29 ноября 1991 г. "О приватизации жилищного фонда в Республике Бурятия", мотивировав это тем, что последним предусмотрено освобождение от уплаты госпошлины за удостоверение договоров передачи квартир (домов) в собственность граждан, приобретших их в собственность в порядке приватизации, а этот вопрос относится к ведению Российской Федерации и уже разрешен соответствующим федеральным законом.

Практике известны случаи, когда решениями конституционных (уставных) судов дисквалифицировались акты правительств субъектов РФ, содержащие нормативные предписания по предметам ведения Российской Федерации. Так, распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 11 июля 1996 г. № 738-р были освобождены от штрафов, пени администрации улусов за несвоевременную оплату провоза строительных материалов для жилищного строительства транспортными организациями. Конституционный Суд РСЯ 3 декабря 1996 г. признал, что Правительство отменило ответственность, установленную статьей 793 ГК Российской Федерации, и вышло за пределы своих полномочий. Этим самым нарушило и статью 126 Конституции РСЯ, гарантирующую предприятиям всех форм собственности свободу договора.

По аналогичной причине Конституционный Суд РСЯ признал не соответствующим Конституции и распоряжение заместителя председателя Правительства этой республики от 15 августа 1994 г. №19-218 об изменении обязательного порядка очередности платежей в бюджет, определенный федеральным законодательством.

Правовые позиции решений Конституционного Суда Российской Федерации полностью либо частично воспроизведены в постановлениях конституционных судов:

Республики Саха (Якутия) от 5 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности постановления городского Собрания депутатов г. Якутска от 27 мая 1996 г. "Об утверждении дифференцированных ставок арендной платы на землю в черте г. Якутска и территории, подчиненной администрации города на 1996 год"[1];

---

[1] Ср.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 1997 г. по делу о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. "О введении платы за выдачу лицензии на производство, разлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции"//Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №8. Ст.1010.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Республики Саха (Якутия) от 18 июня 1998 г. по делу о проверке конституционности пункта 3 постановления Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 21 мая 1998 года "О ходе выполнения конституционных норм и конституционного закона Республики Саха (Якутия) "О Правительстве Республики Саха (Якутия)" при формировании Правительства Республики"[1];

Республики Саха (Якутия) от 7 июня 1996 г. по делу о проверке конституционности статьи 11 Закона республики Саха (Якутия) от 2 апреля 1992 года "О бюджетной системе Республики Саха (Якутия) на II квартал 1992 года" в части права субъектов РФ устанавливать собственные налоги, если это не искажает смысл общих принципов налогообложения[2];

Республики Башкортостан от 22 июля 1998 г. по делу о проверке конституционности части 1 и пункта "ж" части 2 статьи 54 Жилищного кодекса Республики Башкортостан в связи с жалобой гражданина Р.Г. Ягудина[3];

Республики Коми от 19 июня 1997 г. по делу о проверке конституционности пунктов 1 (в части установления лицензионного сбора за право торговли подакцизными товарами) и 2 решения Совета г. Воркуты от 11 апреля 1996 г. "О введении местных налогов и сборов в 1996 году"; Республики Коми от 7 мая 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Республики Коми "О налоге на реализацию спиртоводочной продукции"[4];

Республики Коми от 29 апреля 1997 г. по делу о проверке конституционности п.12 постановления Верховного Совета Республики Коми от 11 марта 1994 года "О первоочередных мерах по выводу экономики Республики Коми из кризиса и Закона Республики Коми от 12 октября 1995 года "О ставке налога на прибыль юридических лиц"[5];

---

[1] Ср.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области//Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №51. Ст.5877.

[2] Ср.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 №9-П по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа//Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №16, ст.1909.

[3] Ср.: Постановление Конституционного суда РФ от 23 июня 1995 г. по делу о проверке конституционности части 1 и пункта 8 части 2 статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р. Тагановой, Е.А. Оглобина//Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №8. Ст.1708.

[4] Ср.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. по делу о проверке конституционности положений абзаца второго п.2 ст.18 и ст.20 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ. 1997. №13. Ст.1602.

[5] См.: Ведомости нормативных органов государственной власти Республики Коми. 1997. №10. Ст.751.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Республики Карелия от 27 ноября 1997 г. по делу о проверке конституционности Законов Республики Карелия "О налоге с продаж на винноводочные изделия" и " О республиканском бюджете на 1997 год"[1];

Республики Карелия от 10 июля 1998 г. по делу о проверке конституционности статей 17, 18, 19 Закона Республики Карелия от 24 ноября 1994 г. "О статусе депутата Палаты Представителей и статусе депутата Палаты Республики Законодательного Собрания Республики Карелия"[2].

Следует отметить еще одно обстоятельство. Это влияние актов конституционных (уставных) судов на законодательную деятельность парламентов субъектов РФ, на законодательные инициативы в нем и содержание принимаемых законов. Нетрудно заметить, что итоговые решения в некоторых случаях предопределяют необходимость упорядочения регулирования тех или иных общественных отношений либо корректировки законодательных актов. Основой для этого являются рекомендательные предложения резолютивных частей постановлений конституционных (уставных) судов, базирующихся на соответствующих статьях конституции (устава) субъекта РФ. Такие рекомендации содержатся в ряде решений.

Так, конституционными (уставными) судами дано немало рекомендаций своим законодателям о приведении региональных актов в соответствие с федеральным законодательством. В частности, это предложения:

- о приведении перечня местностей компактного проживания малочисленных народов Севера, указанного в нормативных актах Верховного Совета и Правительства Республики Саха (Якутия), в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. № 397 "О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера" и постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 1993 г. " 22 "Об утверждении перечня районов проживания малочисленных народов Севера"[3];
- о приведении соответствующих нормативных актов в соответствие с Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации"[4] и др.

---

[1] См.: Собрание законодательства Республики Карелия. 1998. № 1. Ст.124.

[2] Ср.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 года по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы//Собрание законодательства РФ. 1995. №50. Ст.4969.

[3] См.: Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 8 апреля 1997 г. по делу о проверке конституционности Постановления Верховного Совета Республики Саха (Якутия) от 26 июня 1992 г. "Об установлении особого режима въезда, регистрации и пребывания в отдельных районах Республики Саха (Якутия)..."// Якутия. 1997. 22 апр.

[4] См.: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 21 сентября 1995 г. по делу о проверке конституционности статьи 22 Закона Республики Коми от 28 апреля 1995 г. "О

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Выдвинуты конституционными (уставными) судами и предложения кардинального, социально-экономического и политического значения:

- принять закон, регулирующий отношения собственности на землю и возникающие в связи с этим правоотношения (Республика Саха (Якутия)[1];
- устранить имеющиеся пробелы в действующем законодательстве и определить условия, обеспечивающие функционирование государственных языков (Республика Башкортостан)[2];
- внести изменение в Конституцию Республики Коми (статья 79) в части определения понятия и содержания депутатской неприкосновенности;
- предложить Парламенту КБР войти с законодательной инициативой в Федеральное Собрание Российской Федерации о принятии в первоочередном порядке законодательных актов о механизме правового регулирования и порядке реализации компетенции и полномочий по предметам совместного ведения органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации[3] и др.

По своей юридической природе предложения конституционного (уставного) суда законодательному органу по совершенствованию законодательства, на наш взгляд, являются по существу законодательным предположением, реальность которого обеспечивается непосредственным применением Конституции в ситуации правового пробела. А такая ситуация подтверждается признанием конституционным (уставным) судом нормативного акта в определенной части неконституционным. С точки зрения процессуальной названные предложения представляют собой не что иное, как особенности исполнения решения, которые суд определяет в своем решении[4].

республиканском бюджете Республики Коми на 1995 год" //Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 1995. №13. Ст.429.

[1] См.: Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 4 декабря 1997 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента РСЯ от 22 апреля 1996 г. "О закреплении в собственность гражданам Республики Саха (Якутия) земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства"//Якутия. 1997. 19 дек.

[2] См.: Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 19 мая 1998 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Законодательной Палаты Государственного Собрания Республики Башкортостан о проверке конституционности пункта 6 постановления Второго Всебашкирского Съезда Советов от 1 июня 1921 года о признании башкирского и русского языков государственными языками Башкирской ССР // Известия Башкортостана. 1998. 27 июня.

[3] См.: Решение Конституционного Суда КБР от 3 ноября 1994 г. по делу о проверке конституционности постановления Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 5 мая 1994 г. "О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике"//Кабардино-Балкарская правда. 1994. 10 нояб.

[4] См.: Митюков М.А. Вопросы парламентского права в решениях Конституционного Суда РФ //Проблемы парламентского права России/ Под ред. Л. Иванова. М.,1996. С.98-100.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Подводя итог анализу итоговых решений конституционных (уставных) судов, можно отметить, что они в значительной мере являются источником права соответствующего субъекта Российской Федерации, оказывают заметное влияние на развитие принципа разделения властей, на закрепление и охрану институтов государственной власти и местного самоуправления, на защиту прав и свобод человека и гражданина, на обеспечение соответствия регионального законодательства федеральному и "проникновения" правовых позиций федерального Конституционного Суда в региональную правовую систему.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

РОССИЯ И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Н.Т. ВЕДЕРНИКОВ

Провозглашение России правовым государством в статье 1 Конституции есть не столько существующая реальность, сколько указание на цель и стремление достичь ее в исторически обозримом будущем. Хотелось бы быть оптимистом и выразить уверенность в том, что Россия как государство в исторической перспективе будет соответствовать высоким требованиям правового государства. Однако, наблюдая нашу действительность, невольно становишься пессимистом и в этом вопросе.

Нестабильность нынешнего государственного устройства Российской Федерации подогревается, в частности, многочисленными предложениями, направленными на внесение изменений и дополнений в ее основной закон – Конституцию. Причем предложения эти носят скорее популистский характер, нежели являются продуманными и обоснованными попытками законодательного внесения их на основе заложенного в самой Конституции механизма. Предпринимавшаяся Государственной Думой единственная попытка внесения поправок в Конституцию, как известно, не увенчалась успехом. Тем не менее зерно сомнения относительно стабильности основного закона государства брошено в общественное сознание и дает свои ростки.

Какими же видятся основные направления модификаций действующей Конституции Российской Федерации?

1. Согласно части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина».

Во-первых, требует своего дальнейшего уяснения и разработки провозглашенная формула: «Президент – гарант Конституции». Что это означает на самом деле, каковы правовые механизмы реализации этой, как представляется, важнейшей функции президентской власти? Это лишь право или единство права и обязанности Президента? Способен ли один Президент исполнять названную функцию или это является обязанностью всех структур государственной власти? Какова роль в этом, в частности, Конституционного Суда Российской Федерации, призванного защищать основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, обеспечивая верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации на всей ее

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

территории (статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»)?

Из сказанного напрашивается вывод, что по сути своей деятельности Конституционный Суд Российской Федерации призван самым активным образом способствовать исполнению Президентом Российской Федерации его функции быть гарантом Конституции. Но может ли Конституционный Суд достаточно активным образом способствовать в этом Президенту, не обладая полномочием начинать какое-либо судебное разбирательство по собственной инициативе? Практика показывает, что не может.

Для самого Конституционного Суда такая его пассивная роль может быть даже и не плоха, она выводит Конституционный Суд из числа активных участников не только политических, но и законотворческих, социальных и иных общественно значимых процессов в стране, создает ему спокойную жизнь и как бы снимает ответственность за все происходящее.

Известно, например, насколько широкое применение получила практика заключения договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и отдельными субъектами Федерации. Известно также, что в такого рода договорах нередко содержатся отдельные положения, не соответствующие Конституции Российской Федерации или весьма сомнительные в этом плане, что заслуживает рассмотрения их в Конституционном Суде Российской Федерации, однако обращений подобного рода пока не было.

Представляется, что сохранение пассивной роли Конституционного Суда не идет, что называется, на пользу дела построения правового государства в нашей стране и требует внесения соответствующего изменения как в Конституцию, так и в Закон о Конституционном Суде.

Практика работы Конституционного Суда Российской Федерации в области исполнения его решений свидетельствует еще об одном неблагополучии в этом вопросе. Так, рассматривая конкретные нормативные акты отдельных субъектов Федерации, Конституционный Суд убеждается в том, что аналогичного рода нарушения имеются в нормативных актах других субъектов Федерации. Казалось бы логичным, что при установлении подобного рода фактов должны вноситься изменения в нормы аналогичных актов всех субъектов Федерации, однако этого не наблюдается, а сам Суд, не имея прямой записи об этом в своем Законе, лишен возможности обязывать органы власти всех субъектов Федерации устранять выявленные недостатки и тем самым эффективно воздействовать на все правовое поле.

2. Следующее важное направление возможных изменений в Конституцию Российской Федерации – это усиление контрольных функций Федерального Собрания при формировании органов исполнительной власти, начиная с выдвижения Президентом Российской Федерации кандидатуры Председателя

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Правительства Российской Федерации и вплоть до выражения импичмента отдельным федеральным министрам.

Конституционный Суд Российской Федерации уже внес свою лепту в это направление. Так, рассматривая дело в процедуре толкования Конституции относительно ее части 4 статьи 111 о праве Президента Российской Федерации на роспуск Государственной Думы после трехкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации, Конституционный Суд усмотрел главное в данной процедуре не в том, что Президент может представлять как одну и ту же, так и разные кандидатуры на должность Председателя Правительства, а в том, что это право «должно реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике». При этом Конституционный Суд руководствовался рядом положений Конституции Российской Федерации, прямо закрепляющих обязанность высших должностных лиц Российской Федерации и органов государственной власти работать в тесном контакте и взаимопонимании. Причем обязанность эта возлагается в первую очередь на Президента РФ, который «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (часть 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации). Выявление подлинного смысла конституционных положений и распространение их на решение конкретной правовой ситуации призвано ограничить единоличное усмотрение со стороны Президента РФ и снять возможное противостояние между ним и Государственной Думой.

3. В Конституции Российской Федерации требуется дальнейшая проработка вопросов федерализма, в частности в плане выравнивания правового положения всех субъектов Федерации. При изучении этого вопроса встречаются высказывания прямо противоположного свойства, что не способствует стабилизации положения в обществе и государстве.

Нельзя не признать, что Конституционный Суд Российской Федерации является одним из зримых и реальных элементов правового государства в нашей стране, вероятно, поэтому из года в год растет число обращений в него и количество рассмотренных дел. Так, в 1998 году поступило 10257 обращений, в то время как в предыдущем году их было 9473. При этом остается большим количество писем, жалоб и обращений, что называется, «не по адресу». В 1998 году их оказалось 7006. На них были даны ответы отделом писем аппарата Конституционного Суда.

Увеличивается и число рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации в последние годы дел. В различных процедурах судопроиз-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

водства в 1995 году было рассмотрено 20 дел, в 1996 году – 22 дела, в 1997 году – 25 дел и в 1998 году – 34 дела (в том числе 12 дел по жалобам граждан).

Рассмотренные в 1998 году Конституционным Судом Российской Федерации дела затрагивали ряд весьма важных вопросов внутренней жизни государства и его граждан. Особо следует сказать о делах, посвященных рассмотрению отдельных положений действующего Уголовно-процессуального кодекса РСФСР. За последние годы Конституционным Судом Российской Федерации было рассмотрено 25 таких дел. Это указывает на то, что ныне действующий Уголовно-процессуальный кодекс безнадежно устарел и его положения не отвечают Конституции Российской Федерации. Но в то же время Конституционный Суд не может выступать в качестве «отрицательного законодателя» лишь относительно норм УПК РСФСР. Поэтому было принято решение несколько сдвинуть очередность рассмотрения последующих обращений по УПК РСФСР в надежде на то, что новый кодекс будет в скором времени все же принят.

Таковы некоторые мои соображения относительно современного состояния и перспектив построения правового государства в России в свете деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 г. И ВОЗМОЖНОСТИ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

А.М. БАРНАШОВ

Коренная перестройка российского общества на демократических основах нашла законодательное закрепление в принятой 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием новой российской Конституции. Время показало, что наша Конституция обладает большой консолидирующей силой, вносит в общество стабильность, задает высокий стандарт демократических норм. Среди норм Конституции определяющую роль играют нормы главы первой, закрепляющие устои российского конституционного строя, в которых выражается его гуманная сущность, принадлежность России к семье демократических государств. В число основ конституционного строя входят прежде всего *демократизм*, выражающийся в народном суверенитете, разделении властей, идеологическом и политическом многообразии, в признании и гарантировании местного самоуправления, а также (скорее как цель, а не реальность) правовое конституционное государство. Основу конституционного государства составляют и признание им человека, его прав и свобод высшей ценностью, а также социальное рыночное хозяйство, в рамках которого главным образом осуществляются производство и распределение товаров и благ. С этим связаны и такие основы конституционного строя, как социальное государство, главной задачей которого является претворение в жизнь закрепленных правом принципов социального равенства, и светское государство, дополняющее принцип политического многообразия многообразием духовным. К основам конституционного строя, закрепленным Конституцией РФ, относятся и федерализм, суверенность Российского государства и республиканская форма правления.

Большой демократический потенциал заложен в главе второй Конституции, посвященной основным правам и свободам человека и гражданина, которые признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Многие другие права, свободы и обязанности граждан, закрепляемые разными отраслями права, базируются на положениях главы второй Конституции, развивают и конкретизируют их.

Российская Конституция – это документ своего времени. Она рассчитана по меньшей мере на переходный период развития России, о продолжительности которого еще идут жаркие споры. Одна из важнейших исходных идей при разработке проекта Конституции состояла как раз в том, чтобы создать

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

механизмы, обеспечивающие устойчивость государственного, экономического, общественного строя именно с учетом особенностей переходного периода. Другая, не менее характерная черта Конституции проявляется в провозглашении принципов, которые еще предстоит внедрить в жизнь. Вряд ли сегодня можно сказать, что Конституция 1993 г. действует в полную силу, поскольку ее реализация сталкивается с массой трудностей, порождаемых экономическими, социальными, политическими и другими факторами. На конституционном развитии несомненно сказываются нерешенность многих задач, стоящих перед страной, отсутствие должной стабильности. Со временем проявляются как сильные, так и слабые стороны самой Конституции, обнаруживаются некоторые пробелы и несогласованности. Конечно, далеко не все можно было предусмотреть на этапе подготовительной работы, да и обстановка того времени накладывала отпечаток на темпы и результаты разработки Конституции. Новое законодательство, деятельность Конституционного Суда, конституционная практика в целом снимают многие вопросы. Но жизнь постоянно привносит много нового и неожиданного[1].

В мировой практике имеются как "гибкие", так и "жесткие" конституции, что отражает сравнительно легкий порядок их изменения или, напротив, усложненный. Как принятие новой конституции, так и изменение действующей сопряжены с какими-то поворотами в политической жизни, отражающими изменение баланса сил, борющихся за власть. Конституции всегда меняются, когда осуществляется переход от тоталитарного режима к демократическому, и наоборот. В демократическом государстве в изменении конституции, кроме неизбежного процесса совершенствования ее текста, обычно бывают заинтересованы силы, консолидирующиеся вокруг законодательной или исполнительной власти. Изменение конституции в этом случае бывает обусловлено стремлением ослабить полномочия противостоящей ветви государственной власти. Для того чтобы эта борьба чем-то легитимно сдерживалась и не привела к общему ослаблению государственности, сама конституция устанавливает "жесткие" правила игры. Тем самым она обязывает любого инициатора перемен к учету общественного мнения и соблюдению демократической процедуры[2].

Изменение конституции (пересмотр или внесение поправок) всегда явление экстраординарное, вызывающее всплеск политических страстей или даже сдвиг в общественном сознании. Бывает и так, что поправки к конституции в корне меняют ее смысл, отражая стремление ведущих политических сил к крутым переменам в политической системе, но до поры до времени не готовых к полной смене основного закона.

---

[1] См.: Топорнин Б.Н. Вступительная статья // Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С.6-7.

[2] См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С.732-733.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Ныне действующей Конституции РФ всего 5 лет, но оппозиция (да и не только она) в политических целях постоянно выдвигает предложения о ее коренном изменении, включая отмену института президентства, введение парламентаризма и т.д. Конституция РФ защищает себя от произвольных экстремистских намерений, но не исключает возможности изменений с соблюдением всех норм конституционного института пересмотра и поправок[1].

Надо, однако, подчеркнуть, что истоки острых конституционных проблем в стране не столько в тексте Конституции, сколько в практике ее применения, а в большей мере – в нереализованности многих ее положений, касающихся прав и свобод граждан, оформления институтов федерализма и местного самоуправления[2].

Многие политики, призывая к реформированию Конституции, обосновывают это необходимостью обновления избирательной системы, государственного устройства и местного самоуправления, устранения "перекоса" в пользу президентской власти, необходимостью формирования Правительства парламентским большинством и т.п.[3] Ставят также вопрос о наделении парламента контрольными функциями, а также правом утверждения и смещения ряда министров, об избрании Совета Федерации прямым всенародным голосованием, изменении оснований и процедуры импичмента Президента[4].

Нетрудно заметить, что эти предложения намного "старше" самой Конституции. Дискуссии по ним шли еще в Конституционной комиссии РСФСР (1990-1991 гг.), в Верховном Совете (1991-1993 гг.), а затем на Конституционном совещании (1993 г.), где определялась модель нынешней российской государственности. Таким образом, как отмечает М.А. Митюков, предлагаемые поправки в Конституцию хронологически и содержательно "отбрасывают" нас к ситуации начала 90-х годов, хотя мы уже на рубеже третьего тысячелетия[5].

Конечно, конституция, как и любой закон, может устаревать в связи с происходящими в обществе изменениями, и поэтому возникает необходимость вносить в нее определенные коррективы. Однако частые и многочисленные конституционные поправки, как показывает опыт, подрывают авторитет основного закона, наносят ущерб его стабильности. К тому же далеко не всегда удается набрать требуемое большинство голосов для изменения

---

[1] См.: Там же. С.733.

[2] См.: Митюков М.А. Проблема реализации демократического потенциала Конституции Российской Федерации // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998. С. 47.

[3] См., например: Рогозин Д. Необходимость конституционной реформы становится очевидной // Независимая газета. 1997. 29 окт.

[4] См.: Общая газета. 1997. 17 апр.

[5] См.: Митюков М.А. Цит. соч. С.48.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

"жесткой" конституции. Поэтому очень важную роль в адаптации основного закона страны к новым реалиям призвана сыграть деятельность Конституционного Суда по нормативному толкованию конституционных положений в соответствии с духом времени[1].

Официальное нормативное толкование Конституции, осуществляемое Конституционным Судом РФ, помогает раскрывать многозначность содержания конституционного текста, дает возможность увидеть его "глубинный смысл", приспособить к изменяющимся условиям жизни общества без изменения конституционного текста[2].

Конечно, нормативное толкование не должно создавать новых самостоятельных конституционных норм. Вместе с тем, по справедливому замечанию В.А. Туманова, "всякий раз, когда речь идет не об элементарных способах толкования (например, логическом, семантическом), оно, очевидно, не оставляет норму в первозданном виде и может существенно модифицировать ее. Как квалифицировать подобные "восполняющие толкования" – вопрос спорный, но если толкование не привносит в понимание нормы ничего нового, то зачем оно нужно вообще?"[3] Как показывает практика, Конституционный Суд при толковании Конституции осуществляет позитивное восполнение пробелов в конституционном регулировании. Так, Конституционный Суд РФ при толковании Конституции определил, что дополнения и изменения Конституции оформляются специальным Федеральным законом о дополнении и изменении Конституции[4]; в случае изменения наименования какого-либо субъекта РФ его новое название подлежит включению в ст.65 Конституции РФ Указом Президента РФ[5].

По сравнению с 1993 годом наша Конституция уже претерпела определенные изменения, и не только благодаря толкованиям Конституционного Суда. Конституция меняется вместе с изменением общественных отношений. Так, в статье 72 Конституции используется понятие "земельное право", которое в момент принятия Конституции было, по сути, публично-правовым и практически не содержало норм частноправовых. Этот термин по-прежнему сохранился, и, казалось бы, речь идет о все том же земельном праве, однако его содержание абсолютно иное. В результате принятия ряда федеральных

---

[1] См.: Бланкенагель А. Пробелы в Конституции РФ и возможности ее совершенствования // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / Ред.-сост. К.Г. Гагнидзе. М., 1998. С 12-13; Митюков М.А. Цит. соч. // Там же. С. 48-49; Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 6.

[2] См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в РФ. М., 1998. С. 89, 311.

[3] Интервью Председателя Конституционного Суда РФ проф. В.А. Туманова // Государство и право. 1995. № 9. С. 6-7.

[4] См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 6.

[5] См.: Там же.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

законов, издания указов Президента, а также деятельности законодательных органов субъектов Федерации мы сейчас имеем дело уже с абсолютно иным содержанием понятия "земельное право". Можно сказать, что Конституция меняется и без поправок[1].

Очень важно использовать авторитет Конституции для того, чтобы ускорить продвижение страны к намеченным целям. На государственные органы, политические партии, общественные объединения, всех граждан возлагается обязанность действовать в соответствии с положениями Конституции, реализовывать ее установления. Решать эти задачи непросто. Россия еще никогда не была страной с высокой правовой культурой, традиционным уважением к праву и правам человека. Наоборот, для прошлого (начиная со времен Российской империи и включая годы советской власти) был характерен правовой нигилизм. Эти негативные факторы сохранились и сегодня. Для их преодоления необходимы освоение гуманитарных ценностей, переориентация общественного сознания, что требует длительного времени. И в современных условиях сохраняется подчас приоритет политики над правом, в то время как сложнейшие политические процессы, происходящие в российском обществе, должны протекать в границах права, не позволяющих политическим страстям перешагнуть правовые принципы. Даже тогда, когда не первый план вышли экономические преобразования, их зачастую пытались решать без должного и умелого обращения к праву, которому отводилась крайне пассивная роль. Ставка делалась на некую саморегуляцию, близкую к разгулу стихии. Казалось, действовал принцип: чем меньше государства и права, тем лучше. Активное включение Конституции в процесс преобразований, использование ее демократического потенциала призвано помочь преодолеть подобные подходы. Конституция для России сегодня значит очень много, пожалуй, существенно больше, чем для "среднестатистического" государства, развивающегося в нормальных условиях. И это вполне объяснимо, ибо именно в Конституции и через нее российское общество реализует свое видение путей обновления и укрепления нашей государственности. По-настоящему сильное государство – это прежде всего государство, основанное на праве, на Конституции, т.е. правовое конституционное государство[2].

Новый конституционный строй России только складывается, и притом в очень трудных условиях политической нестабильности. Конституция призвана сделать незыблемыми права и свободы человека, а также стать базой соз-

---

[1] См.: Гаджиев Г.А. К вопросу о пробелах в Конституции // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998. С.23-24.

[2] См.: Топорнин Б.Н. Вступительная статья // Конституция Российской федерации: научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 7, 10-11, 20.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

дания социального правового государства, способствовать становлению гражданского общества[1].

На этом пути все ее институты ожидают серьезные испытания на прочность, но только конституционная законность способна обеспечить проведение демократических реформ, решение социальных и экономических проблем общества.

[1] См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С.97.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

К ВОПРОСУ О СТАБИЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 г.

Э.С. ЮСУБОВ

Одной из важнейших социальных политических черт конституции является ее стабильность. Это означает устойчивость, постоянность и неизменность действия основного закона, а также его способность функционировать, сохраняя свою структуру и поддерживая равновесие в обществе и государстве. Стабильность конституции находится в непосредственной зависимости от развития общества и общественных отношений. Устойчивость и эволюционное развитие общества и государства являются объективным условием конституционной стабильности. Радикальные революционные изменения социальных отношений всегда приводят к пересмотру конституции или ее отмене. В то же время конституция, соответствующая социально-политическим потребностям, способна обеспечить стабильность и порядок, необходимые для успешного реформирования всех сфер жизни общества и государства.

К сожалению, в последнее время в России в общественное сознание внедряется идея о юридической "неполноценности" Конституции РФ 1993 г. Обществу фактически предлагается один – единственный способ обращения с ней – коренное изменение или отмена. В течение длительного времени в этот процесс вовлечены фактически все политические силы нашего общества. Из области дискуссии вопрос о необходимости пересмотра Конституции РФ 1993 г. постепенно переместился в практическую плоскость. В Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесены несколько законопроектов о поправках к действующей Конституции. Их авторами являются в основном депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации и законодательных органов субъектов РФ (например, Государственный Совет Республики Татарстан). Вопрос о необходимости пересмотра Конституции РФ 1993 г. вызвал также широкую научную дискуссию.

В специальной юридической и научно-публицистической литературе появились интересные материалы по этому вопросу[1]. Речь при этом идет:

---

[1] См.: например: Миронов О.О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. № 4; Кикоть В.А., Страшун Б.А. О статусе Конституционного Совещания // Журнал российского права. 1998. №12; Шохин А. Улучшат ли думские поправки Конституцию России// Власть. 1998. №7; Шейнис В. Что надо и что не надо менять в нашей Конституции // Независимая газета. 1998. 13 окт.; Богатуров А., Виноградов А. Проблема власти и синдром

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

- о перераспределении властных полномочий между Президентом, с одной стороны, и Государственной Думой и Правительством – с другой, в пользу последних, вплоть до превращения Российской Федерации из существующей полупрезидентской республики в парламентарную;

- о значительном сокращении числа субъектов Федерации;

- об отказе от "этнического" принципа в территориальном устройстве России и превращении республик и автономных образований в края, области или части таких территориальных единиц;

- о включении органов местного самоуправления в систему государственной власти;

- о постепенном преодолении противоречия между конституционным принципом равноправия субъектов РФ и множественностью их статусов путем ликвидации формальных различий между ними вплоть до преобразования всех субъектов РФ в республики, может быть, укрупненные;

- о превращении Союза России и Белоруссии в государство, органы государственной власти которого издавали бы законы и другие акты прямого действия, т.е. есть осуществляли бы государственную власть, в частности в Российской Федерации;

- об усилении конституционной защиты всех прав и свобод человека и гражданина, в том числе систематически нарушаемых: свободы совести, свободы СМИ, личных, экономических и других прав и свобод и их гарантий[1].

Таким образом, предложения об изменении Конституции затрагивают фактически все ее главы, в том числе и главу об основах конституционного строя РФ. Пересмотр конституционных положений об основах конституционного строя фактически приведет к изменению формы Российского государства. В современный переходный период развития общества и государства это является серьезной угрозой для политической и экономической системы России.

Конституция РФ 1993 г. в целом сохраняет свой демократический и правовой потенциал. По уровню законодательной техники и по своей природе Конституция – лаконичный правовой документ, поэтому в ней часто указывается на необходимость принятия детализирующих ее законов[2]. Наибольшими возможностями в этой связи обладает федеральная законодательная власть. Не отрицая значения законодательной деятельности Федерального Собрания РФ, следует подчеркнуть отставание федерального законодательства, призванного обеспечить реализацию конституционных положений. Из числа многих законов, необходимых для развития Конституции РФ, принята

конституционного реформизма // Независимая газета. 1998. 20 окт.; Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998.

[1] См.: Кикоть В.А., Страшун Б.А. О статусе Конституционного Совещания. С. 3.

[2] См.: Общая теория государства и права: Академический курс. М., 1998. С. 174-177.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

до сих пор лишь небольшая часть, в связи с чем применение конституционных норм существенно затруднено. Особо следует выделить отсутствие в конституционном пространстве предусмотренного Основным Законом федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В нынешних условиях это открывает путь для выхода самостоятельности субъектов РФ за пределы Конституции РФ.

Характерной особенностью требования об изменении Конституции РФ является их пропагандистский и конъюнктурный характер. В течение длительного времени все реальные политические партии обсуждали проблему изменения Конституции с одной целью – ограничить власть Президента РФ. При этом невольно подразумевали не институт главы государства вообще, а конкретно его носителя в данное время. Это во многом было обусловлено временным снижением политической активности действующего Президента РФ. Такая постановка вопроса с правовой точки зрения является неконституционной, идеологически разрушительной, политически близорукой. В подобных случаях Конституция фактически превращается в разменную монету в руках у различных политических сил. Следует помнить, что любой политический процесс должен протекать в рамках действующей конституции и способствовать укреплению ее авторитета.

В сложившейся ситуации отрицательную роль играют многие электронные и печатные средства массовой информации. Они пытаются доказать наличие конфликта между обществом и конституцией, развертывают широкомасштабную критику Конституции РФ, забывая об обязанности уважать и соблюдать Основной Закон. Подобный юридический нигилизм средств массовой информации имеет глубокие негативные социальные последствия.

Конституцию РФ 1993 г. можно многократно менять, вносить в нее различные поправки, но при этом законность в нашем государстве не будет укрепляться. Обществу и государству необходимо относиться к Конституции ответственно и стремиться к реализации ее принципов и положений. Всякие изменения в Основной Закон должны быть естественны и базироваться на переходе общества к более высокому уровню экономики, политики и права. Они не могут быть предметом политических спекуляций и партийной пропаганды.

Сегодня в Российской Федерации нет объективных факторов, способных породить социальный конфликт в обществе, столкнуть интересы различных политических сил. Периодически возникающие споры и разногласия разрешаются в целом в рамках действующей Конституции, при этом в последнее время сложилась устойчивая тенденция создания согласительных процедур для их разрешения при непосредственном участии Президента РФ. Безусловным фактором, способствующим стабильному конституционному развитию

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

нашего общества, является деятельность Конституционного Суда РФ. В практике конституционного судопроизводства возрастает количество рассмотренных споров по поводу организации государственной власти в РФ, по вопросам федерализма, по избирательному праву и т.д. Важное значение для устойчивого конституционного развития имеет деятельность Конституционного Суда РФ по толкованию Основного Закона. Хотя в ряде случаев решения Конституционного Суда РФ получают неодинаковую оценку у разных политических сил, но в целом все признают их правовые последствия и необходимость исполнения.

Стабильность конституции является одним из важнейших условий успешного развития многих зарубежных стран. Традиционным примером юридического долголетия является Конституция США 1787 г. Но применительно к нашей стране наиболее привлекательными являются конституции второй половины XX века, моделям которых соответствует и Конституция РФ 1993 г. Конституции Италии и Японии отметили свой полувековой юбилей без поправок. Основному Закону ФРГ в нынешнем году исполнится пятьдесят лет, а Конституция Франции действует уже более сорока лет. В последние две Конституции внесены минимальные поправки, связанные, например, с объединением двух германских государств, членством в ЕС и т.д.[1] Эти государства в послевоенные годы своего развития пережили немало серьезных кризисов, связанных со спадом производства, финансовой нестабильностью, ростом безработицы, падением жизненного уровня и т.д. Но во всех случаях стабильность Конституции стала одним из факторов, обеспечивающих устойчивое развитие названных и многих других зарубежных государств.

Для современной России стабильность Конституции 1993 г. является важнейшей ценностью. Действие ее в течение пяти лет показало, что она достаточно точно установила правовые основы развития общества и государства. По своей сущности Основной Закон России выражает волю многонационального народа РФ и принадлежит к числу демократических конституций европейского типа. Актуальной задачей общества и государства является полная реализация политико-правового потенциала Конституции с помощью правотворчества и ее непосредственного применения, совершенствования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, повышения их конституционно-правовой ответственности.

---

[1] См.: Невинский В.В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии. Барнаул, 1997; Невинский В.В. Новеллы конституционного законодательства ФРГ // Журнал российского права. 1998. №4-5; Конституции государств Европейского Союза: Вводные статьи к Основному закону ФРГ В.В. Невинского и к Конституции Франции А.Н. Пилипенко. М., 1997.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

К ВОПРОСУ ОБ ОФИЦИАЛЬНОМ НОРМАТИВНОМ ТОЛКОВАНИИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ

С.А. ТАТАРИНОВ

Важное место в деятельности Конституционного Суда РФ по отправлению конституционного правосудия занимает официальное нормативное толкование Конституции Российской Федерации по запросам высших федеральных органов государственной власти и органов законодательной власти субъектов Федерации (ч.5 ст.125 Конституции Российской Федерации)[1].

Необходимость толкования положений Конституции РФ обусловливается ее специфическими особенностями как особого нормативно-правового акта, характеризующего преобладанием массива общерегулятивных норм, введением новых терминов, а также несовершенством юридической техники и объективным отставанием от жизни отдельных конституционных норм.

Наилучший выход из сложившейся ситуации – внесение соответствующих изменений и дополнений в Конституцию. Но поскольку действующая Конституция РФ 1993 г. является жесткой, предусматривает усложненный порядок пересмотра и внесения поправок, то возможность корректировки текста Основного Закона представляется очень проблематичной.

В этих условиях толкование Конституции, раскрывающее содержание и смысл применяемых конституционных норм, приобретает первостепенное значение.

Традиционно осуществление функции официального нормативного толкования конституции всегда находилось в исключительной компетенции парламента, что непосредственно вытекает из самого характера правотворческих полномочий высшего законодательного (представительного) органа государственной власти. Именно парламент, который обладает прерогативой принятия конституции, вправе давать официальное аутентичное толкование конституционных положений.

Вместе с тем наделение парламента полномочием давать официальное нормативное толкование конституции вызывает серьезные возражения, поскольку существует реальная опасность искажения воли избирателей, выраженной в момент принятия конституции. Кроме того, нельзя не согласиться с мнением Н.В. Витрука, что Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме, ставит под сомнение истинность понимания кон-

[1] См.: Конституция РФ 1993 г. М., 1993.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ституционных положений в интерпретации палат Федерального Собрания РФ[1].

Поэтому предоставление права официального нормативного толкования Конституции Конституционному Суду РФ, обладающему двойным государственно-правовым статусом, способствует вынесению компетентного решения по тем вопросам, по которым у различных ветвей государственной власти имеется неодинаковое понимание конституционных установлений[2].

Между тем официальное нормативное толкование Конституции Конституционным Судом РФ отличается от иных видов толкования по своим целям, субъектам, содержанию, процедуре и наступающим правовым последствиям.

Прежде всего необходимо отметить, что официальное нормативное толкование Конституции Конституционным Судом РФ не ограничивается уяснением конституционных норм применительно к конкретным обстоятельствам предмета юридического дела, а предлагает разъяснение конституционных положений, которое распространяется на широкий круг случаев и действует в отношении всех субъектов конституционно-правовых отношений. Характерной особенностью данного вида толкования является наличие особого субъектного состава государственных органов, управомоченных ставить перед Конституционным Судом РФ вопрос о толковании отдельных положений Конституции. Непосредственно сам Конституционный Суд РФ правом давать официальное нормативное толкование Конституции по собственной инициативе не обладает.

Поскольку объектом официального нормативного толкования Конституции Конституционным Судом РФ являются конституционные положения, в которых выражена воля законодателя, то к обращениям органов государственной власти о толковании Конституции предъявляются специальные требования допустимости обращений. Практикой Конституционного Суда РФ по делам о толковании Конституции выработаны определенные критерии допустимости рассмотрения обращений уполномоченных субъектов о толковании конституционных положений, которым должны удовлетворять подобные обращения.

Основанием направления обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании Конституции является обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции, которая не может быть устранена в иных видах конституционного судопроизводства (ч.2 ст.36 ФКЗ "О Конституционном Суде РФ")[3].

---

[1] См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие: Учебное пособие. М., Юнити, 1998. С. 191.

[2] См.: Там же. с. 191.

[3] См.: Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде РФ" от 21 июля 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Под преодолением неопределенности понимания положений Конституции следует подразумевать раскрытие смысла и содержания прав и юридических обязанностей субъектов конституционно-правовых отношений.

В связи с чем речь может идти о преодолении такой неопределенности в понимании конституционных положений, связанных с деятельностью федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению своих государственно-властных полномочий путем дачи официального нормативного толкования Конституции Российской Федерации, а не разрешении других конституционно-правовых вопросов.

Не случайно Конституционный Суд РФ, принимая к рассмотрению запрос о толковании Конституции, старается взвешенно подходить к разбирательству данной категории юридических дел и в необходимых случаях при прочих равных условиях отдает предпочтение официальному казуальному толкованию, даваемому в других видах конституционного судопроизводства.

Наконец, внесенный запрос должен соответствовать функциям и принципам деятельности Конституционного Суда РФ. Хотя Конституционный Суд РФ не вправе оказывать влияние на содержание предмета запроса, путем установления критериев допустимости обращения он фактически закладывает правовые начала всего процесса толкования конституционных положений.

Наименее разработанным в Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде РФ" остается вопрос о понятии, стадиях и принципах деятельности Конституционного Суда по официальному нормативному толкованию Конституции.

На наш взгляд, удачную попытку дать понятие процесса толкования права предприняла Т.Я. Хабриева, что позволяет определить процесс толкования Конституции Конституционным Судом РФ как совокупность действий, совершаемых в определенной последовательности и системе, надлежащем виде оформленных посредством издания соответствующих правовых предписаний и доведенных для исполнения участникам конституционно-правовых отношений[1].

Что касается стадий процесса толкования Конституции Конституционным Судом РФ, то под ними следует подразумевать комплекс различных действий, осуществляемых в Конституционном Суде по уяснению и разъяснению воли законодателя, выраженной в конституционных положениях, характеризующихся своими целями, содержанием, формой и методами проведения[2].

Своеобразие процессуальной деятельности Конституционного Суда РФ по осуществлению официального нормативного толкования Конституции

---

[1] Хабриева Т.Я. Толкование Конституции РФ: теория и практика. М.: Юрист, 1998. С.49.

[2] См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции РФ: теория и практика. С. 48.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

обусловливает, по нашему мнению, следующие стадии конституционного судопроизводства: 1) внесение запроса о толковании Конституции; 2) предварительное рассмотрение запроса в Конституционном Суде РФ; 3) принятие к рассмотрению запроса; 4) подготовка к судебному разбирательству; 5) судебное разбирательство; 6) голосование и внесение итогового решения; 7) провозглашение, опубликование и вступление в юридическую силу итогового решения[1].

Наличие процессуальных стадий толкования Конституции Конституционным судом РФ, регламентирующих порядок официального нормативного толкования конституционных положений, исключает его подразделение на соответствующие стадии в зависимости от материально-правового содержания[2].

К числу стадий процесса толкования Конституции Конституционным Судом РФ, разделяя точку зрения Т.Я. Хабриевой, необходимо отнести следующие: 1) уяснение идеологии конституционных положений; 2) исследование юридического содержания конституционных норм; 3) разъяснение материально-правовых сторон действия положений Конституции.

Общим требованием, предъявляемым к пределам толкования Конституции Конституционным Судом РФ, является следующее: деятельность Конституционного Суда по интерпретации конституционных положений должна соответствовать конституционно-правовым принципам толкования Конституции.

Такими универсальными принципами, на которых базируется интерпретационная деятельность Конституционного суда РФ по осуществлению толкования положений Конституции, выступают конституционная законность; приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над внутригосударственным законодательством; признание, уважение и защита основных прав и свобод личности; народовластие; федерализм и разделение властей.

Причем главное требование, которому призвана отвечать деятельность Конституционного Суда РФ по официальному нормативному толкованию Конституции, состоит, в том, что любые интерпретационные положения, вырабатываемые Конституционным Судом в процессе толкования конституционных норм, не могут противоречить в соответствии с ч.2 ст.16 Основного Закона положениям, составляющим фундаментальные основы конституционного строя России (гл.1 Конституции РФ).

---

[1] См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. С. 218-219.

[2] См.: Хабриева Т.Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного суда РФ // Государство и право. 1996. № 10. С. 20; Она же. Толкование Конституции РФ: теория и практика. С. 50.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Таким образом, понятие официального нормативного толкования Конституции Конституционным Судом РФ можно обозначить как особый вид государственно-правовой деятельности Конституционного Суда, направленный на преодоление неопределенности в понимании положений Конституции, по запросам уполномоченных высших органов государственной власти РФ и ее субъектов путем уяснения и разъяснения конституционных положений в специальной юридической процедуре и закрепления результатов толкования в судебных интерпретационых нормативных актах, правовые последствия которых распространяются на все формы осуществления конституционных норм и являются общеобязательными для всех субъектов конституционно-правовых отношений.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В УКРЕПЛЕНИИ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Е.А. ДЕРБЕНЕВ

Статья 1 Конституции Российской Федерации провозглашает Россию федеративным государством. Однако нельзя не отметить, что отсутствие надлежащего или наличие несовершенного законодательства, регулирующего государственное устройство, влечет за собой известные проблемы и в сфере федеративных отношений.

Конституционный Суд Российской Федерации как особый судебный орган конституционного контроля в период формирования подлинных федеративных отношений с учетом юрисдикции, которой его наделили Конституция Российской Федерации (ст.125), и федеральный Конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации", способен в этой связи решить и уже решает многие вопросы.

Значительная часть полномочий Конституционного Суда Российской Федерации направлена на разрешение споров, возникающих между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализируя полномочия Конституционного Суда применительно к данной проблематике, можно разделить их на две группы: полномочия, непосредственно направленные на разрешение споров в сфере федеративных отношений и их регулирование, и полномочия, косвенно связанные с данным видом публичных отношений при наличии определенных условий.

Так, к первой можно отнести полномочие проверять на соответствие Конституции Российской Федерации конституции республик, уставы, а также законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (ч. 2 п. "б" ст. 125 Конституции РФ). Примерами могут служить дела о проверке конституционности ряда

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

положений Уставов (Основных Законов) Читинской[1], Тамбовской[2] областей и Алтайского края[3].

К делам о проверке конституционности законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, касающихся конкуренции предметов ведения, можно отнести, например, дело о проверке конституционности Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы. Конституционный Суд в своем постановлении от 30 ноября 1995 года[4] пришел к выводу, что положения, устанавливающие неприкосновенность депутатов областной Думы, противоречат Конституции РФ, так как уголовное и уголовно-процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации.

К числу полномочий, связанных непосредственно с исследованием федеративных отношений, следует отнести полномочие по разрешению дел о соответствии Конституции РФ договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также договоров между органами государственной власти субъектов Федерации (ч. 2 п. "в" ст. 125 Конституции РФ). Несмотря на то, что количество договоров, в том числе о разграничении предметов ведения и полномочий, между федеральным центром и субъектами Федерации довольно значительно, в практике Конституционного Суда мало дел, где такие договоры были предметом рассмотрения. Весьма примечательным в этом отношении может являться дело о проверке конституционности Лесного кодекса РФ, в ходе разрешения которого довольно критически применительно к Конституции РФ было рассмотрено Соглашение о разграничении государственной собственности между Российской Федерацией и Республикой Карелия в его системной связи с Федеративным договором.

Конституционный Суд в соответствии с ч. 3 ст. 125 Конституции РФ разрешает споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации (п."б"), а в соответствии с подпунктом "в" споры между высшими государственными органами субъектов Федерации. Из формулировки данного положения видно, что споры такого свойства непременно связаны с оценкой федеративных отношений.

К полномочиям Конституционного Суда, непосредственно направленным на регулирование федеративных отношений, относятся и полномочия, предусмотренные п. 7 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона "О Кон-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №7. Ст.700.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №51. Ст.5877.
[3] Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №4. Ст.409.
[4] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №50. Ст.4669.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ституционном Суде Российской Федерации"[1]. Данная норма предоставляет сторонам право при заключении договора в качестве арбитра выбрать федеральный Конституционный Суд, специально указав об этом в договоре. Содержанием таких договоров, как правило, являются условия, регулирующие отношения между Федерацией и ее субъектами.

Полномочия, которые можно отнести ко второй категории, а именно те, из смысла которых непосредственно не вытекает возможность Конституционного Суда рассматривать дела, касающиеся федеративных отношений, можно идентифицировать по признаку интереса субъекта обращения, какие отношения он, исходя из своих собственных побуждений, относит к предмету своего обращения, переходящего позднее в предмет разбирательства.

К ним относится полномочие, предусмотренное п. "а" ч. 2 ст. 125 Конституции РФ: Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства. Например, группа депутатов Государственной Думы и Совет Федерации обратились с запросом о признании неконституционными ряда Указов Президента РФ, касающихся действий федеральных властей в Чеченской Республике.

Реализовав свое полномочие, предусмотренное п. "г" ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, Суд также может затронуть федеративные отношения, если предметом рассмотрения будет не вступивший в силу международный договор Российской Федерации, касающийся отдельных вопросов государственного устройства.

Имея уникальное полномочие толковать Конституцию (п.5 ст.125 Конституции РФ), Суд опять же может влиять на федеративные отношения. Примером может служить постановление по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ.

Как правило, Конституционный Суд Российской Федерации своими постановлениями не просто разрешает спор, но устанавливает принципы конституционно-правового свойства, раскрывающие природу и особенности федеративных отношений в России. Так, в постановлении по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области Суд закрепил за субъектами Федерации возможность по вопросам совместного ведения принимать собственные нормативные акты, если отсутствуют соответствующие федеральные законы.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации при наличии соответствующего обращения имеет возможность регулировать отношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами Федерации непосредственно и тем самым участвует в утверждении на территории России подлинно федеративных отношений.

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №13. Ст.1447.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ И СУДЫ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

К.Г. КАШАНЯН

Долгое время вопрос, обязана ли та или другая судебная инстанция обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации в *любом* случае обнаружения противоречия нормативного акта Конституции, оставался спорным.

Так, Т.Я. Хабриева ранее считала, что если речь идёт о федеральном законе, то, "по-видимому, придётся это делать всегда, поскольку ч.1 ст.120 Конституции ставит его наравне с Конституцией в плане подчинения тому и другому акту. Если же вопросы возникли по поводу конституционности любого другого закона – выноси решение, исходя непосредственно из Конституции; не убеждён – обращайся в Конституционный Суд"[1].

Ещё более радикальным было мнение заместителя председателя Верховного Суда РФ В.М. Жуйкова, который называл глубоко ошибочной точку зрения, по которой "суды...должны, усмотрев противоречие между Конституцией РФ и федеральным законом, каждый раз на основании ч.4 ст.125 Конституции РФ направлять соответствующий запрос в Конституционный Суд, и только после решения Конституционного Суда (а значит, и в зависимости от него?!) они могут разрешать дело по существу"[2].

Были и диаметрально противоположные точки зрения. Так, судья Конституционного Суда Т.Г. Морщакова подчеркивала обязанность судей обращаться с запросом в Конституционный Суд "в любом случае, когда суд считает необходимым разрешить дело на основе непосредственного применения норм Конституции, так как регулирующий эти отношения закон не является, с его точки зрения, соответствующим Конституции". Эту обязанность – "единственный острый момент, который неодинаково понимается иногда судьями Конституционного Суда и судьями судов общей юрисдикции"[3] – она выводит из существования в стране системы статутного права, а не системы

---

[1] Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1995. С.145.

[2] Жуйков В.М. Правовые критерии разграничения предметной компетенции между судами общей юрисдикции и Конституционным Судом РФ// Юридический мир. 1997. №11. Нояб. С. 24.

[3] "Судам нет смысла посягать на чужую область" / С Т.Г. Морщаковой беседовала Т.В. Лайковская //Юридический мир. 1997. №11. Нояб. С.20-21.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

судебного прецедента, при котором все судебные решения публикуются и имеют обязательное значение для других судов.

Конституционный Суд Российской Федерации 16 июня 1998 года вынес постановление о толковании отдельных положений ст. ст. 125,126 и 127 Конституции Российской Федерации[1]. Данное толкование имело целью разграничить компетенции в области нормоконтроля между Конституционным Судом Российской Федерации и другими судами. Да, Конституция в ч.3 ст.125 возложила разрешение споров о компетенции на Конституционный Суд, но, с другой стороны, как быть с древнейшим принципом правосудия: "Nemo judex in causa sua" ("Никто не может быть судьёй в собственном деле") Как видится, в таких случаях лучше всего было бы аутентичное толкование – пусть законодатель и разъяснит, что именно имелось в виду, но Конституция Российской Федерации не имеет автора как такового, она получила легитимный характер путём её принятия всенародным голосованием, и кого просить о толковании? Народ?! Да, подобная процедура законодательством в принципе не предусмотрена. Тогда реальную группу авторов, Конституционное совещание? Тоже нет, поскольку такое толкование не будет носить общеобязательный, нормативный характер как принятое органом, законодательно на то не уполномоченным. В одном из проектов Конституции РФ предусматривалось создание Высшего судебного присутствия из Председателей и их первых заместителей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего арбитражного суда и трёх федеральных судей. В числе прочих вопросов к компетенции Высшего судебного присутствия проектом относились толкование Конституции и вопросы определения подсудности дел судам Российской Федерации[2]. Однако эта идея не нашла места в тексте ныне действующей Конституции, а острота проблемы была такова, что вопрос не мог более оставаться неурегулированным, и Конституционный Суд рассмотрел дело о толковании вышеозначенных статей Конституции.

В постановлении говорится о том, что хотя перечень полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов не является закрытым, поскольку ст. ст. 126 и 127 Конституции Российской Федерации допускают рассмотрение ими и иных, не названных в этих конституционных нормах категорий дел, что связано с возможностью введения (на основании ст. 128 Конституции Российской Федерации) новых судебных процедур, не нашедших закрепления в действующей Конституции Российской Федерации, однако это ни в коей мере не предполагает осуществления судами общей юрисдикции и арбитражными судами проверки конституционности нормативных актов, перечисленных в ст. 125 Конституции Российской Федерации, поскольку она

---

[1] См.: Российская газета. 1998. 20 окт.

[2] Проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации // Известия. 1993. 30 апр. С.3 //Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 1. 1995. С.43 -44.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

прямо возлагает данную функцию на Конституционный Суд Российской Федерации, который осуществляет ее в особой судебной процедуре конституционного судопроизводства. Это обусловлено тем, что решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, а следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Конституционный Суд Российской Федерации, принимая решение по делу, оценивает также смысл, придаваемый рассматриваемому нормативному акту сложившейся судебной практикой. Таким образом он выражает свое отношение как к позиции законодателя или иного нормотворческого органа, так и к ее пониманию правоприменителем, основываясь при этом на толковании положений Конституции Российской Федерации, в сфере которого, по смыслу ее ст. 125 (части 5 и 6), только Конституционный Суд Российской Федерации выносит официальные решения, имеющие общеобязательное значение.

Далее, решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не обладают такой юридической силой. Они не обязательны для других судов по другим делам, так как суды самостоятельно толкуют подлежащие применению нормативные предписания, следуя при этом Конституции Российской Федерации и Федеральному закону (ч. 1 ст. 120 Конституции Российской Федерации). Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов могут быть оспорены в установленных Федеральным законом процессуальных формах. Кроме того, не предусмотрена обязательность официального опубликования этих решений, что в силу ст. 15 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой применению подлежат только официально опубликованные акты, также исключает для других правоприменителей и обязательность следования им при разрешении других дел. Возможность опубликования отдельных судебных решений или извлечений из них не является достаточной гарантией для реализации указанной конституционной нормы.

В силу изложенного согласно Конституции Российской Федерации решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не признаются адекватным средством для лишения нормативных актов, названных в ее ст. 125 (п.п. "а", "б" ч. 2 и ч. 4), юридической силы в связи с их неконституционностью.

Для единообразного применения закона при осуществлении правосудия в целях оптимальной защиты прав граждан *постановлением прямо возлагается обязанность обращения с запросом о проверке конституционности примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона, если суд приходит к выводу о несоответствии закона Конституции Российской Фе-*

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

дерации, чтобы не соответствующий Конституции Российской Федерации акт был лишен юридической силы (ч. 6 ст. 125) в конституционно установленном порядке, что исключило бы его дальнейшее применение.

В постановлении также делается вывод о том, что из ст. 76 Конституции Российской Федерации не вытекает и правомочие федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам). Осуществление указанной функции, влекущее лишение нормативных актов субъектов Российской Федерации юридической силы, по смыслу ст. ст. 5 (ч. 2), 73 и 118 Конституции Российской Федерации, возможно лишь органами конституционного судопроизводства, если такое их правомочие предусматривается конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Теперь, после такого вывода Конституционного Суда, соответствующие органы большинства субъектов Российской Федерации смогут безнаказанно принимать противоречащие их конституциям и уставам нормативные акты, и они будут действовать, поскольку федеральным судам этот вопрос отныне неподсуден, сам Конституционный Суд юрисдикцией для разрешения его не обладает, а конституционные (уставные) суды действуют далеко не в каждом субъекте Российской Федерации.

На подобный пробел в названном постановлении указывает в своём особом мнении судья Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрук, отмечая отсутствие в названном постановлении четкого ответа на вопрос – какие суды в настоящее время могут проверять на соответствие Конституции Российской Федерации и, следовательно, признавать недействующими и теряющими свою юридическую силу следующие виды нормативных актов:

- федеральные нормативные акты ниже уровня постановлений Правительства Российской Федерации (нормативные акты федеральных министерств и ведомств и др.);
- нормативные акты субъектов Российской Федерации по предмету их ведения, строго определенного федеральными законами в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации
- нормативные акты субъектов Российской Федерации по предмету их ведения в порядке нормоконтроля.

Не снята неопределенность и относительно того, могут ли признавать нормативные акты (законы и др.) субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам) и, следовательно, теряющими юридическую силу лишь органы конституционного судопроизводства, имея в виду под ними только конституционные (уставные) суды или суды общей юрисдикции, которые могут быть наделены конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации таким полномочием и осуществляющими его в

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

форме особого, конституционного судопроизводства (путем создания и функционирования конституционных (уставных) коллегий (палат) в судах общей юрисдикции).

Исходным при решении вопросов о полномочиях судов общей юрисдикции и арбитражных судов по проверке нормативных актов на соответствие Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, а также на соответствие подзаконных актов актам большей юридической силы в порядке нормоконтроля, по мнению Н.В. Витрука, должны быть конституционные положения о праве граждан на судебную защиту (ст. ст. 18, 45, 46 Конституции Российской Федерации). Не должно быть такой правовой ситуации, при которой гражданин не мог бы в судебном порядке поставить вопрос об отмене неконституционного или незаконного нормативного акта (федерального или субъекта Российской Федерации).

Заявил о своём особом мнении и судья Конституционного Суда Г.А. Гаджиев. Он подчеркнул, что в Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации" установлена недопустимость ходатайства органа государственной власти о разрешении спора о компетенции, если спор касается вопроса о подведомственности дела судам или о подсудности. Поскольку возник спор между Пленумом Верховного Суда Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации по вопросу о том, *обязан* ли суд общей юрисдикции или арбитражный суд обращаться с запросом о проверке конституционности примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона или он *может* обратиться с таким запросом, то разрешение возникшего спора о подведомственности одним из участников этого спора, явно заинтересованным в его разрешении, является нарушением ст. 93 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" и закрепленного в нем общеправового принципа "никто не может быть судьей в собственном деле".

Указывая на общепринятые правила толкования конституционных положений, в соответствии с которыми конституционная норма должна истолковываться наиболее всеобъемлющим образом, чтобы результатом толкования была максимальная защита прав граждан, судья обращает внимание на тот факт, что граждане Российской Федерации не могут быть ограничены в обжаловании законов субъектов Российской Федерации, принятых в сфере ведения этих субъектов, толкованием ст. 125 Конституции, ибо такое толкование ограничивает право на судебную защиту (ст. 46 Конституции Российской Федерации), а ограничение конституционных прав возможно только путем принятия федерального закона, а не путем толкования, осуществляемого Конституционным Судом. Именно поэтому результатом толкования ст. 125 Конституции Российской Федерации не может быть ограничение полномо-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

чий судов общей юрисдикции и арбитражных судов по проверке в порядке административного судопроизводства конституционности таких подзаконных актов, как нормативные акты федеральных министерств, ведомств, нормативные акты министерств и ведомств субъектов Российской Федерации, поскольку признание неконституционными и недействующими таких подзаконных актов суды не только вправе, но и обязаны осуществлять по жалобам частных лиц в порядке прямого применения конституционного положения о праве на судебную защиту (ст. 46 Конституции Российской Федерации). Выводы судов (в особенности высших судов) о противоречии нормы закона Конституции Российской Федерации не означают признание ее утратившей силу. Однако такие решения судов представляют собой появление судебного права, развитие которого крайне необходимо для российской правовой системы в целях преодоления позитивистских подходов.

Кроме того, по мнению Г.А. Гаджиева, когда в Конституционный Суд поступают жалобы частных лиц, Конституция допускает расширение пределов конституционного контроля, давая возможность им оспаривать любые законы, изданные субъектами Российской Федерации.

Таким образом, реакция на данное постановление Конституционного Суда была неоднозначной даже в самом Конституционном Суде, а не только за его пределами, что многими было воспринято как конфликт между судами различных юрисдикций. Пресс-служба Конституционного Суда Российской Федерации вынуждена была даже выступить с официальным заявлением о том, что никакого конфликта нет и что недовольство вышеназванным постановлением высказывал не Верховный Суд и даже не его председатель, а только один из замов председателя Верховного Суда. В заявлении отрицалось суждение о том, что Конституционный Суд изменил существующий порядок вещей и ввёл своим постановлением новые правила, подчёркивалось, что у судов общей юрисдикции никогда не было права отменять законы и нормативные акты, принятые парламентом. Это возможно лишь в рамках особого правосудия – конституционного и только в особой усложнённой процедуре, с участием большой коллегии судей, а прямое применение Конституции никогда и никем не рассматривалось как монополия Конституционного Суда, суды общей юрисдикции обладают безусловным правом не применять законы, которые они считают не соответствующими Конституции, и руководствоваться Конституцией напрямую. Дело только в том, что во имя конституционного принципа равенства граждан перед законом и судом они обязаны обратиться в Конституционный Суд и опротестовать неконституционный закон. В противном случае, если бы у судей было право отменять законы, под угрозой оказалось бы исключительное право парламента принимать законы, поскольку каждый из 14 тысяч российских судей получил бы возможность останавливать применение закона по своему усмотрению. В подобной ситуации невозможно было бы единообразие судебной практики,

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

поскольку решения одного независимого суда не обязательны для другого. Опровергалось и утверждение о том, что противоречащие закону ведомственные нормативные акты теперь никто не может отменить, указывалось, что таким правом как обладал, так и обладает Верховный Суд.

Что касается нормативных актов, которые ниже уровня федерального закона и выше ведомственных инструкций, то в отношении их действуют общие правила и суды по-прежнему, в соответствии со ст. 120 Конституции РФ, вправе не применять их, если сочтут эти нормативные акты не соответствующими закону. Если же кто-то ставит вопрос о праве судов полностью отменять такие акты, то такие полномочия, в точном соответствии со ст.128 Конституции и с Законом "О судебной системе в РФ", *могут быть предоставлены судам впредь только федеральным конституционным законом*. Называлось ошибочным также и утверждение о том, что после постановления Конституционного Суда автоматически будут отменены все решения судов, принятые ранее на основе тех законов, которые были признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции, поскольку в отношении конкретных решений судов постановления Конституционного Суда Российской Федерации обратной силы не имеют[1].

Соглашаясь в целом с приведёнными доводами, хочется отметить, что постановление Конституционного Суда Российской Федерации не только не "поставило точку в споре с Верховным Судом"[2], но и породило новые споры.

---

[1] Заявление пресс-службы Конституционного Суда Российской Федерации. // Российская газета. 1998. 15 июля. С.5.

[2] Мирзоев П. КС поставил точку в споре с Верховным Судом // Русский телеграф. 1998. №104(176). 15 июня. С.2.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

НЕКОТОРЫЕ СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ И СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

К.Г. КАШАНЯН

Проблема разграничения компетенции конституционного и иных судов в настоящее время продолжает оставаться актуальной. До сих пор не все вопросы в данной сфере нашли необходимое законодательное и практическое решение[1].

При ответе на вопрос о разграничении компетенций следует в первую очередь исходить из того, что Конституционный Суд и арбитражные суды являются специализированными судами, т.е. рассматривают только те категории дел, которые законами отнесены к их ведению. Суды общей юрисдикции не имеют строго определённой компетенции и рассматривают все дела, кроме тех, которые отнесены к исключительной компетенции указанных специализированных судов.

В научной литературе неоднократно высказывалась точка зрения, согласно которой проблемы разграничения предметной компетенции между судами общей юрисдикции и Конституционным Судом Российской Федерации возникают главным образом в сфере рассмотрения дел о конституционности правовых актов. Именно здесь появляется ряд спорных моментов, один из которых – отграничение контроля за законностью (в смысле соответствия акта закону, т.е. вышестоящему нормативному акту) и за конституционностью нормативных актов. Первый в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации не входит и должен осуществляться другими судебными подсистемами – арбитражными судами и судами общей юрисдикции, второй осуществляется всеми судебными органами. В результате полномочия судов как бы пересекаются, ведь есть сфера, которая не является исключительной компетенцией Конституционного Суда и, следовательно, подпадает и под юрисдикцию других судов.

Другим неоднозначным вопросом является включение правового акта в число объектов контроля данного судебного органа. Как видится, водораздел здесь должен проходить между нормативными актами, так как об актах, не

[1] Лазарев Л.В. Некоторые спорные вопросы теории и практики конституционного правосудия //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. №3. С. 22.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

носящих нормативного характера, вопрос решён Конституцией в ст. ст. 120 и 125. При соблюдении ряда следующих условий:

1. Акт должен быть именно нормативным, т.е. обладать всеми обязательными признаками нормативности, а именно:

- акт должен быть принят компетентным органом государственной власти;
- акт должен содержать правовую норму, устанавливающую новую юридическую норму, изменяющую или отменяющую действующую;
- правовая норма (правило поведения), содержащаяся в нормативном акте (в отличие от правовых норм, которые могут содержаться в индивидуальных и распорядительных актах), всегда касается неопределённого круга лиц и рассчитана на неоднократное применение, независимо от возникновения или прекращения правоотношений между конкретными субъектами.

2. Акт должен исходить от субъектов, перечисленных в п.п. а, б ч.2 ст.125 Конституции Российской Федерации.

3. Оспариваемый акт должен противоречить именно Конституции, а не другому нормативному акту большей юридической силы; – акт подпадает под юрисдикцию Конституционного Суда Российской Федерации, в противном случае вопрос подлежит разрешению в судах общей юрисдикции либо в арбитражных судах. Однако, как свидетельствует практика, не всё так просто.

Если ранее речь шла в основном о том, что суды общей юрисдикции вторгаются в сферу подсудности Конституционного Суда[1], а Конституционный Суд даже обвинялся в самоограничении[2], то в последнее время в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации наметилась обратная тенденция – Конституционный Суд расширяет свою компетенцию за счёт других судов. Так, 29 сентября 1998 г. слушалось дело по проверке конституционности п.3 ст.11. Закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации " по жалобам ОАО "Кондопожский комбинат хлебопродуктов" и научно-исследовательского центра по испытаниям и доводке автомототехники (НИЦИАМТ), тогда как по сути оспаривалась не конституционность положений самого названного закона, а информационное письмо Президиума ВАС РФ от 4 апреля 1996 г. №1 "Об ответственности налогоплательщиков и банков за непоступление в бюджет налогов", в котором давалась

---

[1] Как выразился Х.Б. Саркитов, "это ползучая аннексия компетенции Конституционного Суда" (См.: Научно-практическая конференция "Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы": (Обзор)// Государство и право. 1997. №5. С.10.

[2] "...Конституционный Суд мог бы и не самоограничивать свою компетенцию по ч.4 ст.125 Конституции буквальным истолкованием термина "закон"... Фактически роль закона выполняют и иные акты" (Лазарев Л.В.) Некоторые спорные вопросы теории и практики конституционного правосудия //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. №3. С. 24.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

рекомендация судам считать исполненной обязанность налогоплательщика по уплате налога при поступлении соответствующих сумм в бюджет. В противном случае, говорилось в письме, имеет место недоимка, которая может быть взыскана с налогоплательщика в общем порядке. С января 1999 года начинает действовать Налоговый кодекс, в ч.2 ст.45 которого установлено, что "обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счёте налогоплательщика", а до 1999 года вопрос о том, что считать моментом уплаты налога, оставался открытым, причём приведённые выше рекомендации ВАС РФ по данному вопросу вступили в противоречие с названным положением Налогового кодекса, да и не имели той юридической силы, что Закон "Об основах налоговой системы", из текста которого такой вывод сделать довольно трудно, поскольку там не оговорено, что считать моментом уплаты налога, просто сказано: "обязанность налогоплательщика по уплате налога прекращается уплатой налога". Поэтому в обжалуемых положениях закона ничего неконституционного не содержалось, противоречия были именно в информационном письме ВАС РФ. Приняв это дело к рассмотрению, Конституционный Суд, как может показаться, не учёл несколько вопросов:

1) подсудности – так как информационное письмо ВАС не является нормативным актом, который может быть оспорен в Конституционном Суде РФ;

2) предметной компетенции – в постановлении по данному делу можно усмотреть толкование нормы закона, а не ст.57 Конституции, как ходатайствовали заявители по жалобе, а также оценку правоприменительной практики на конституционность, что не входит в компетенцию Конституционного Суда;

3) собственного определения от 28.12.95 №126-0, согласно которому "разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации должен проверять с учётом требований ст. ст. 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", имеется ли в действительности неопределённость в вопросе о конституционности оспариваемого закона либо такая неопределённость является мнимой, а ссылки на указанные в обращении статьи Конституции Российской Федерации – необоснованными и произвольными".

Подводя итог всему вышесказанному, хочется отметить, что до настоящего времени нет чёткой границы между компетенциями различных подсистем внутри единой судебной системы и единой точки зрения на вопрос, где она должна проходить, ни в теории, ни на практике. С одной стороны, это обусловлено тем, что разграничение проводится внутри одной ветви власти – судебной, где все органы так или иначе, но взаимосвязаны, поскольку со-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ставляют единую систему. С другой стороны, отсутствие чёткого определения предмета подсудности того или иного судебного органа может привести к так называемой "войне компетенций", когда один орган судебной власти вторгается в юрисдикцию другого, что подрывает не только само единство судебной системы, но и устои правосудия в целом. Суды, занятые спором о том, кто должен рассматривать то или иное дело, перестают ставить во главу угла сам процесс осуществления правосудия, сам вопрос, вынесенный на разрешение, чем ущемляется право граждан на судебную защиту. И хотя в Конституции и действующем законодательстве можно усмотреть некоторый прогресс по вопросу разграничения компетенций судебных органов по сравнению с ранее действовавшей нормативной базой, практика показывает, что законодательство по данному вопросу нуждается в дальнейшем совершенствовании, поскольку иначе судам приходится самостоятельно заполнять пробелы в регулировании спорных моментов разграничения компетенции и взаимоотношений, порой больше порождая проблемы, нежели решая их[1].

[1] Например, порождает сомнения даже положение о том, что постановления Конституционного Суда являются окончательными и обжалованию и пересмотру (даже самим Конституционным Судом, даже по собственной инициативе) не подлежат, а особые мнения судей юридической силы не имеют, поскольку тогда непонятно, зачем вообще существует право судей Конституционного Суда Российской Федерации на особое мнение, если никакой практической значимости они не несут?! Возможно, их наличие либо отсутствие могло бы стать предпосылкой для пересмотра Конституционным Судом своего решения? Кроме того, остаётся открытым вопрос: что делать, если постановлением Конституционного Суда нарушаются установленные Конституцией права граждан (ведь судьи тоже люди, и они также не застрахованы от ошибки) – обращаться в Европейский суд по правам человека ?! А если допустить ситуацию, при которой Европейский суд вынесет решение вразрез с принятым Конституционным Судом Российской Федерации, то как это скажется на авторитете нашего органа конституционного контроля? Не лучше ли было бы законодательно предусмотреть возможность пересмотра Конституционным Судом своих решений?

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.А. МИТЮКОВ

В отечественной литературе предметом исследования являлись лишь акты органов судебного (квазисудебного) конституционного контроля зарубежных стран, а отчасти и Конституционного Суда Российской Федерации. Что касается конституционных (уставных) судов, то их акты теоретическому анализу практически не подвергались[1]. Это объясняется непродолжительным сроком деятельности названных судов и отсутствием достаточной практики. В настоящей статье предпринята попытка восполнить этот недостаток.

Обобщенное понятие "акты конституционного суда" встречается в Конституции Республики Саха (Якутия), где устанавливается, что суд "проверяет конституционность актов Президента республики, Правительства республики, а также конституционность правоприменительной практики и принимает по ним соответствующие акты" (ст. 101). А в Конституции Республики Татарстан термин "акты судебных органов" применяются ко всем судам, включая Конституционный Суд (ст.136). Понятие "акты конституционного (уставного) суда" используется и в ряде законов субъектов Российской Федерации, но без раскрытия его содержания, косвенным образом, через формулу "решения и другие акты конституционного (уставного) суда"[2]. Таким образом, законодательного определения этого понятия нет.

Нет обобщенного определения и в литературе, где в основном оперируют термином "решение конституционного суда", считая его родовым обозначением акта, отвечающего установленным законом о конституционном суде критериям[3]. В законодательстве и литературе выделяется и анализируется

---

[1] См.: Овсепян Ж.И. Акты органов судебного (квазисудебного) конституционного контроля (на материалах Австрии, Италии, Испании, Франции, ФРГ)//Государство и право. 1994. № 4. С. 114-123; Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": Комментарий. М.: Юрид. лит., 1996. Гл. VIII (автор главы – П.Е. Кондратов); Конституционное право Российской Федерации: Сборник судебных решений. СПб.:Паритет, 1997. С.3-6.

[2] См., напр., ст. 29 Конституционного закона "О Конституционной палате Республики Адыгея", ст. 27 Закона "О Конституционном Суде Республики Марий Эл", ст.28 Закона "Об Уставном Суде Тюменской области".

[3] См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : Учебное пособие для вузов. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1997. С.162; Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": Комментарий. С.221; Кряжков В.А.,

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

лишь один вид актов конституционных (уставных) судов – их решения, вынесенные в порядке конституционного производства. "Другие акты" этих судов остаются как бы за скобками обобщенного понятия "акты конституционного (уставного) суда". Вместе с тем такие акты есть. Они принимаются коллегиально либо индивидуально председателем суда, отдельными судьями, а также иногда подразделениями аппарата (секретариата) суда. В некоторых случаях эти акты связаны с осуществлением судом конституционных полномочий (например, права на законодательную инициативу), в других – с определенными протокольными обязанностями суда, в третьих – с реализацией делегированного нормотворчества (принятие регламентов, положений о структурных подразделениях аппарата), в четвертых – по вопросам организации судов.

Поэтому в широком смысле слова акты конституционного (уставного) суда – это осуществляемые в определенных формах действия суда, его структурных подразделений, судей, прямо направленных на реализацию конституционной либо функциональной компетенции этого органа судебной власти. Эти действия касаются организационно-правовых, процессуальных и материально-правовых аспектов деятельности суда, и их результаты целенаправленно создают, изменяют и прекращают правовые отношения для самого суда и других органов, граждан и должностных лиц.

Виды актов конституционных (уставных) судов. Некоторые основы для их классификации содержатся в специальных законах об органах конституционного контроля. В них встречается уже упоминаемая нами дифференциация актов на "решения и другие акты конституционного суда" (ст. 25 закона "О Конституционном Суде Республики Коми" и др.); на решения, принятые "по существу... и на решения по вопросам организации и деятельности суда" (ст.71 Конституционного закона "О Конституционной палате Республики Адыгея"), на решения, принятые "в виде отдельного документа или в иной форме" (ст. 31 закона "О Конституционном Суде Республики Карелия").

Доктрина конституционного правосудия предлагает целую гамму критериев для классификации актов конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Они, как уже отмечалось, могут рассматриваться в широком и узком смысле; делиться на акты конституционного правосудия, делегированного нормотворчества и организационные; по результатам рассмотрения отражать промежуточный, частичный, окончательный и дополнительный итог деятельности суда; быть материально-правовыми, процессуальными и организационными; различаться по реализованному полномочию и форме; осу-

---

Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Изд-во БЕК, 1998. С.228.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ществляться в судебном заседании и вне его, являться постоянными и временными, самостоятельными и несамостоятельными и и.д.[1]

Названная методологическая основа и анализ регионального законодательства позволят прежде всего классифицировать акты конституционных (уставных) судов на *решения и иные акты*. Решением является всякий акт, принимаемый в заседании конституционного (уставного) суда, выражающий его волю или констатирующий в соответствии с законом определенные обстоятельства. Подобное определение понятию "решение" дано в ряде законов о конституционных судах республик (Саха(Якутия), Карелия, Башкортостан, Марий Эл), а затем воспринято в научной литературе. По существу, оно обозначает акты конституционных (уставных) судов в узком смысле этого слова. К иным актам конституционного (уставного) суда относят любой акт, принимаемый вне судебного заседания (акты секретариата, председателя суда, квалификационной коллегии судей там, где они имеются). Эти акты либо связаны с подготовкой к рассмотрению конкретного дела (например, уведомление заявителя о несоответствии его обращения требованиям закона, освобождение заявителя от уплаты государственной пошлины), либо обусловлены осуществлением функциональной компетенции суда (например, утверждение положения о секретариате уставного суда).

Решения конституционного (уставного) суда в свою очередь дифференцируются на *решения, связанные с осуществлением конституционного судопроизводства*, и *решения по вопросам организации его деятельности*. Такая классификация решений дана практически в большинстве законов о конституционных (уставных) судах. К первому виду актов относятся итоговые решения; решения, поизводные от итоговых; иные решения, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства; решения аналитической деятельности. Ко второму виду относятся решения по вопросам функциональной и организационной компетенции суда (регламент, постановления о структурных подразделениях суда и т.п.).

Среди решений, связанных с осуществлением конституционного судопроизводства, главенствующими являются *итоговые решения*. Это акты по существу рассмотренных конституционно-правовых вопросов или споров, подведомственных конституционным (уставным) судам. В зависимости от специфики содержания итоговые решения подразделяются на постановления и заключения. Исходя из компетенции конституционного (уставного) суда, в законодательстве определяют, по какой категории дел принимаются поста-

---

[1] См.: Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": Комментарий С. 220-224; Овсепян Ж.И. Указ. соч. С. 114-117; Авакьян С.А. Закон о Баварском конституционном суде // Вестник МГУ. Серия "Право". 1996. №4. С.63-92; Он же. Закон о Конституционном суде земли Мекленбург – Форпоммерн (ФРГ): пояснение, перевод, комментарии // Там же. 1997. №6. С.60-87.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

новления, а по какой – даются заключения. Правда, в тех субъектах Российской Федерации, где конституцией и специальным законом не предусматривается исчерпывающе компетенция суда, там не устанавливается, какими актами завершается рассмотрение конституционно-правового спора или вопроса, предусмотренных другими законами (Адыгея, Башкортостан, Дагестан).

Итоговое решение конституционного (уставного) суда по существу рассмотрения дела о конституционности договора, нормативного акта (по процедуре как абстрактного, так и конкретного нормоконтроля), толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации именуется *постановлением конституционного (уставного) суда.* Это обобщенное для всех региональных конституционных (уставных) судов понятие "постановления" корректируется для каждого из них в отдельности в зависимости от их компетенции. В частности, ст. 17 Закона Республики Тыва от 24 декабря 1992 г. "О порядке деятельности Конституционного Суда Республики Тыва" постановление определяется как "итоговое решение... по существу рассмотренного дела о конституционности договора, нормативного акта или правоприменительной практики...". Применительно к Конституционному Суду Республики Башкортостан определение понятия "постановление" включает в себя итоговые акты о конституционности деятельности партий, ограничении их деятельности, запрещении и роспуске, о толковании Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан"[1]. А для Конституционного Суда Республики Бурятия неизвестны постановления о спорах о компетенции: здесь по этому вопросу даются заключения[2].

Заключения представляют собой итоговые решения конституционных (уставных) судов по существу вопросов, окончательное решение по которым, как правило, принимается затем другими органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а в некоторых случаях – и самой Федерации. В соответствии с законами субъектов Российской Федерации заключения даются по следующим вопросам:

---

[1] См.: ст. ст. 3 и 72 Закона Республики Башкортостан "О Конституционном Суде Республики Башкортостан" // Известия Башкортостана. 1997. 29 янв.

[2] См.: Заключение по делу по спору о компетенции между Президентом Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления Народного Хурала Республики Бурятия от 25 апреля 1997 года "О даче согласия Президенту Республики Бурятия на отставку и назначение членов Правительства Бурятии" // Бурятия. 1997. 17 июня.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

– проверка соблюдения предусмотренных конституцией требований для назначения республиканского либо местного референдума (Башкортостан, Дагестан);

– одобрение пересмотра определенного раздела или некоторых глав конституции (Адыгея, Марий Эл);

– наличие основания для отрешения президента (главы республики, председателя правительства, губернатора) от должности (Адыгея, Бурятия, Дагестан, Коми, Марий Эл, Свердловская область);

– неоднократное нарушение губернатором устава субъекта РФ (Тюменская область);

– стойкая неспособность президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия (Адыгея) либо утрата им, в том числе и временная, способности исполнять свои обязанности (Башкортостан);

– подтверждение неоднократного нарушения парламентом либо его палатами конституции (Кабардино-Балкария);

– спор о компетенции (Бурятия);

– наличие оснований для досрочного прекращения полномочий представительного органа или выборного должностного лица местного самоуправления (Кабардино-Балкария, Марий Эл)[1];

– соответствие законов, других нормативных и иных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации конституции соответствующей республики, а в некоторых случаях и договору Российской Федерации и этой республики (Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия).

Законом "О порядке деятельности Конституционного Суда Республики Саха (Якутия)" заключения Суда классифицируются на заключения, даваемые по запросам и собственной инициативе (ст.41).

В форме заключений принимаются и все итоговые решения по существу квазисудебных органов конституционного контроля: комитетов конституционного надзора (Северная Осетия-Алания, Татарстан) и уставных палат (Иркутская область).

Производными от итоговых решениями являются акты конституционных (уставных) судов об исправлении неточностей, разъяснении (толковании) и пересмотре итоговых решений, распространении их на другие дела и о прекращении дел в связи с тем, что по предмету обращения ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. Исправление неточностей в итоговом решении после его провозглашения предусмотрено законами о конституционных (уставных) судах, а в Саха (Якутии) и Тыве – законами о порядке деятельности конституционных судов. Названные исправления касаются лишь неточностей в наименованиях, обозначениях, описок и явных ре-

[1] См., напр., ст. 56 Закона Республики Марий Эл от 31 декабря 1996 г. "Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл" // Марийская правда. 1997. 10 янв.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

дакционных и технических погрешностей. Суды также наделены правом официального разъяснения или толкования своих решений. Пересмотр итогового решения при определенных законом условиях свойствен лишь Конституционным Судам Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Саха (Якутии), Тывы и уставному суду Тюменской области, а распространение итогового решения по одному делу на другие дела – Конституционному Суду Республики Саха (Якутия). Большинство конституционных (уставных) судов вправе прекращать в судебном заседании дела в случае, если установят, что по предмету обращения было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. В Законе "О Конституционном Суде Республики Коми" оговаривается, что если при этом "Суд не находит оснований для пересмотра решения" (ст.39).

Производные от итоговых решений акты принимаются в форме определения суда и имеют несамостоятельный, зависимый от этих решений характер, предопределяются их содержанием и выводами. Производные решения, как правило, отражают дополнительный итог рассмотрения дела по существу и являются составляющей частью основного окончательного итогового решения.

Иные решения, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства – это, как правило, определения, отражающие промежуточный либо частичный итог процессуальной деятельности суда по рассмотрению в судебном заседании конкретного конституционно-правового вопроса либо спора (ст.55 Закона "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики", ст.70 Закона "Об Уставном суде Свердловской области"). Законодательством субъектов Российской Федерации, а в некоторых случаях и практикой конституционных (уставных) судов, предусматривается принятие ими *определений* по вопросам:

– освобождение гражданина от уплаты государственной пошлины с учетом его материального положения или уменьшения ее размера (Бурятия, Дагестан, Коми, Саха (Якутия), Свердловская и Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ);

– принятие обращения к рассмотрению (Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Свердловская и Тюменская область, Ханты-Мансийский АО и др.);

– отказ в принятии обращения к рассмотрению в случае неподведомственности его суду, несоответствия по форме и содержанию требованиям закона, неоплаты гражданином госпошлины и другим основаниям, специально предусмотренным законом (Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария и др.);

– принятие решения по вопросу несоответствия обращения требованиям закона о конституционном суде, когда об этом просит заявитель, несо-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

гласный с решением секретариата суда (Адыгея, Башкортостан, Коми, Свердловская и Тюменская области, Ханты-Мансийский АО);

– назначение дела к слушанию в заседании конституционного суда (Кабардино-Балкария, Коми, Марий Эл, Свердловская и Тюменская области, Ханты-Мансийский АО);

– отстранение судьи конституционного суда от участия в деле;

– оставление заявления без рассмотрения, если заявитель не просил рассмотреть дело в его отсутствие и не явился на заседание суда по вторичному вызову, а другая сторона по делу не требует разбирательства по существу (Тюменская область);

– приостановление производства по делу в силу недопустимости опережения или подмены законодателя;

– отложение дела в случае, если суд признает невозможным его рассмотрение;

– соединение в одном производстве нескольких дел, касающихся одного и того же предмета;

– прекращение производства по делу при наличии оснований, предусмотренных законом;

– порядок исследования в суде вопросов и приобщения к материалам дела исследованных документов;

– наложение штрафов на должностных лиц и граждан, проявивших неуважение к суду (Башкортостан, Дагестан, Карелия, Саха (Якутия);

– возобновление рассмотрения дела, если после заключительных выступлений сторон суд признает необходимым выяснить дополнительные обстоятельства, имеющие значение для разрешения дела, или исследовать новые доказательства;

– удостоверение правильности замечаний на протокол и стенограмму судебного заседания или их отклонения.

К числу иных решений, принимаемых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, относятся и *требования*, которые представляют собой адресованные органам государственной власти местного самоуправления, должностным лицам и гражданам предписания суда о необходимости выполнения действий, обеспечивающих всестороннее изучение судом рассматриваемого вопроса, и направляемого в виде отдельного документа или в иной форме. Это требование о приостановлении процесса ратификации договора или действия нормативных актов; о предоставлении текстов нормативных и иных актов, документов и их копий, дел, сведений и других материалов; заверении документов и текстов нормативных актов; проведении проверок, исследований и экспертиз об установлении наличия или отсутствия определенных обстоятельств и т.п. (ч. 4 ст. 31 Закона "О Конституционном Суде Республики Карелия", ст. ст. 8 и 33 Закона "О Конституционном Суде

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Республики Тыва"). Эти виды требований отличаются от требований конституционного (уставного) суда об устранении выявленных им нарушений законодательства, правовая природа которых несколько иная (что обосновывается нами далее в этой статье).

Решения аналитической деятельности конституционного (уставного) суда представляют собой акты, вытекающие из результатов рассмотрения дел за определенный период либо дел соответствующей категории или конкретного дела, излагаемые в виде отдельных документов и утверждаемые в судебном заседании (ч. 3 ст.31 Закона "О Конституционном Суде Республики Карелия"). В законодательстве отдельных субъектов РФ различают два основных вида решений аналитической деятельности: послания и представления (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Саха (Якутия), Тыва). *Послание* – утвержденный судом аналитический материал с обобщаемыми выводами по итогам рассмотренных конкретных дел и обращений за определенный период, адресуемый парламенту субъекта РФ, а иногда и президенту (губернатору) и подлежащий обязательному рассмотрению ими. Этот документ официально именуется либо посланием соответствующего суда, либо "посланием о состоянии конституционной законности в республике" (Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Саха (Якутия). В нем, как правило, обобщается деятельность конституционного правосудия за один календарный год (Адыгея, Бурятия, Дагестан, Карелия, Саха (Якутия), Тыва), а в отдельных субъектах за два года (Башкортостан). В большинстве регионов, имеющих конституционные (уставные) суды, направление послания соответствующим адресатам является обязанностью суда, а лишь в некоторых из них – правом (Дагестан).

Представление – специальный акт, которым конституционный суд обращает внимание соответствующих органов государственной власти и должностных лиц на нарушения законодательства, выявленные при рассмотрении конкретного дела или дел соответствующей категории. Как правило, эти нарушения не являются предметом обращения в суд и как бы "сопутствуют" вопросу или спору, рассматриваемому в конституционном производстве. Представление подлежит обязательному рассмотрению органами и должностными лицами, которым оно адресовано (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карелия, Саха (Якутия), Тыва). В Республике Бурятия Конституционный Суд "по отдельным конкретным фактам допущенных нарушений законности со стороны должностных лиц" выносит определения, подлежащие обязательному рассмотрению соответствующими органами и должностными лицами (ст. 38 Закона "О Конституционном Суде Республики Бурятия"). Можно предполагать, что определением должны реагировать на "сопутствующие нарушения законодательства" и те конституционные (уставные) суды, в законах о которых не предусмотрено принятие ими такого акта, как представление.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Решения по вопросам организации деятельности конституционного (уставного) суда – это принимаемые судом акты делегированного нормотворчества, сугубо организационной деятельности и осуществления права на законодательную инициативу. Принятие названных решений на заседаниях конституционного (уставного) суда предусмотрено почти всеми законами об этих судах. Характерно, что при этом, как правило, не устанавливается общая форма для подобных решений.

К решениям делегированного нормотворчества относятся регламенты суда и положения, регулирующие деятельность его аппарата (секретариата) и структурных подразделений. Н.В. Витрук именует их "актами, принимаемыми самими органами судебного конституционного контроля" и составляющими часть нормативной основы организации и функционирования этих органов[1]. Решения названного вида принимаются соответствующим судом на основе прямо делегированного ему специальным законом, а косвенно – и конституцией (уставом), полномочия[2]. Но несмотря на подзаконный характер, эти акты являются нормативными.

Регламент конституционного (уставного) суда – акт делегированного нормотворчества, который, конкретизируя, а в некоторых случаях и дополняя закон о соответствующем суде, регулирует его внутреннюю организационную и процессуальную деятельность. Правовые предписания регламента обязательны не только для самого суда, но и для участников процесса и других органов государственной власти, должностных лиц и граждан во взаимоотношениях с судом.

Предмет регулирования регламентом определяется законом о соответствующем конституционном (уставном) суде. В нем имеется специальная статья о регламенте. Ряд вопросов, подлежащих урегулированию в этом акте, обычно содержится и в некоторых других статьях закона. Большинством законов о конституционных (уставных) судах предусматривается, что в регламенте устанавливаются: правила избрания председателя, заместителя председателя и секретаря-судьи; порядок определения очередности рассмотрения дел на заседаниях; правила процедуры и этикета на заседаниях; принцип распределения работы между судьями, включая их внутреннюю специализацию; этические нормы для судей, особенности делопроизводства в суде; требования к работникам аппарата суда; правила внутреннего распорядка и иные правила внутренней деятельности. В регламенте могут также определяться дополнительные функциональные полномочия председателя, заместителя, судьи-секретаря суда, требования к ведению судебного протокола.

---

[1] См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М.: ЮНИТИ, 1998.

[2] Такая трактовка применительно к Регламенту Конституционного Суда РФ дана Л.В. Лазаревым (см.: Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": Комментарий. С.118).

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

В регламентах отдельных судов предусматривается решение вопросов: об установлении в целом полномочий судьи-секретаря (Марий Эл), дисциплинарной ответственности (Тюменская область), порядка принятия квалифицированной коллегией решения о приостановлении деятельности судьи (Свердловская область), осуществления некоторых процессуальных действий: определения порядка объяснения сторон (Дагестан), установление иных правил к единому порядку рассмотрения вопросов в судебном заседании (Кабардино-Балкария).

По состоянию на 1 января 1999 г. приняты Регламенты конституционных и уставных судов: Республики Адыгея (4 декабря 1997 г.), Кабардино-Балкарской Республики (16 марта 1998 г.), Республики Коми (12 апреля 1995 г.), Республики Марий Эл (19 июня 1998 г.), Свердловской области (1 апреля 1998 г.), Комитета конституционного надзора Республики Татарстан (20 декабря 1990 г.) и Уставной палаты Иркутской области (11 октября 1996 г.). Большинство из них официально не опубликовано, и лишь некоторые стали достоянием неофициальных изданий[1].

На заседаниях конституционных (уставных) судов также принимаются *положение о секретариате суда* (Адыгея, Башкортостан, Карелия, Коми, Марий Эл, Тыва, (Саха (Якутия), *положение об аппарате суда* (Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика), *положение о канцелярии суда* (Ханты-Мансийский автономный округ), *положение о научно-консультативном совете при суде* (Дагестан, Саха (Якутия), *положения о структуре секретариата (аппарата), его отделах (службах) и иных подразделениях* и т.п. Название указанных положений применительно к соответствующему суду определяется спецификой и особенностями специального закона о конституционном (уставном) суде.

Сугубо организационными актами являются принимаемые на заседании конституционного (уставного) суда, решения связанные с обеспечением функционирования суда и гарантией независимости судей. Ими являются акты об избрании руководителей суда и формировании судебных составов; приостановлении, прекращении и восстановлении полномочий судей; сложении полномочий председателя, заместителя председателя и судьи-секретаря суда либо констатировании прекращения этих полномочий; выплате выходного пособия судье, выходящему в отставку; назначении руководителей секретариата (аппарата) и структурных подразделений суда. В большинстве законов о конституционных (уставных) судах не определена форма этих решений. В Законе "О Конституционном Суде Республики Бурятия" предусматри-

[1] См.: Конституция Кабардино-Балкарской Республики. Закон Кабардино-Балкарской Республики "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики", Регламент Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики. Нальчик, 1998. С.110-140.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

вается, что прекращение полномочий судьи оформляется постановлением в тех случаях, когда этот вопрос входит в компетенцию суда, или производится по представлению суда, когда он является прерогативой парламента. Что же касается приостановления и восстановления полномочий судьи, то они осуществляются в виде определения (ст.21).

Реализация конституционным (уставным) судом прав на законодательную инициативу осуществляется в виде *предложения в парламент о принятии нового закона или внесении изменений и дополнений в действующий закон* с приложением соответствующего проекта. В какой форме должно выражаться это предложение, законодательство субъектов РФ не устанавливает. В Регламентах Конституционных Судов Республики Коми (ст.42) и Республики Марий Эл (ст.38) называется "решение о выступлении с законодательной инициативой". В основном же форма реализации права на законодательную инициативу во многом предопределяется регламентом соответствующего регионального законодательного органа.

Возможна классификация решений конституционных (уставных) судов и по дополнительным основаниям: по результатам рассмотрения и материально-правовым последствиям, по реализации осуществляемого полномочия либо предмету охраняемых благ и интересов, по принятому на основе прежней либо действующей конституции (устава), по форме документального выражения и др. Многие из этих оснований должны рассматриваться во взаимосвязи с порядком принятия и юридической силой актов конституционных (уставных) судов, и поэтому в излагаемом сюжете ограничимся лишь анализом градации *решений по форме их выражения*: изложения в виде отдельного документа либо протокольной записи.

Форма изложения решения предопределяется в зависимости от важности материально-правового, а в некоторых случаях и процессуального вопроса, необходимости указания мотивов его принятия и последующего опубликования. В связи с этим в виде *отдельного документа* во всех случаях излагаются итоговые решения; определения, производные от итоговых решений; послания и представления, предложение о выступлении суда с законодательной инициативой. Определения конституционного (уставного) суда оглашаются на заседании и заносятся в протокол, если иное не установлено законом или решением самого суда. В виде отдельного документа, как правило, помимо уже названных определений, излагаются определения суда: об отказе в принятии обращения к рассмотрению, о прекращении производства по делу, об обращении с предложением о приостановлении действия оспариваемого нормативного акта или вступления в силу оспариваемого международного договора, об отстранении судьи от участия в деле, о наложении штрафа на нарушителя порядка в судебном заседании. Законами о порядке деятельности Конституционных Судов Республик Саха (Якутия) и Тыва предусматривает-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ся, что в виде отдельных документов излагаются решения суда о приостановлении или прекращении полномочий судьи либо об ограничении его неприкосновенности. А Законом "О Конституционном Суде Республики Карелия" устанавливается возможность в форме отдельного документа принимать и требования суда (ст.31).

Помимо решений суда, выделяют и *иные акты конституционного (уставного) суда.* Это, как уже отмечалось, акты принимаемые его должностными лицами и органами в связи с подготовкой рассмотрению дела либо осуществлением функциональной деятельности. Таким образом, среди иных актов – процессуальные и организационные действия, которые в соответствии с законом от имени суда могут производиться вне судебного заседания уполномоченными органами и лицами, не всегда являющимися судьями. При этом не исключается, что иные акты процессуального характера при определенных условиях могут быть реализованы судом и коллегиально в судебном заседании.

Среди иных актов – *процессуальные действия секретариата (аппарата) суда:* уведомление заявителя о несоответствии его обращения требованиям закона; направление обращения, явно не подведомственного суду, в государственные органы, компетентные решать поставленные в нем вопросы (Адыгея, Коми). В некоторых судах осуществление названных действий входит в компетенцию председателя суда (Кабардино-Балкария, Карелия, Саха (Якутия), Тыва). *Мотивированными определениями председателя суда* в этих республиках оформляются и требования о необходимости исправления допущенных недостатков в оформлении запросов и жалоб, и восстановление пропущенного по уважительной причине срока для исправления этих недостатков, а в случаях, не терпящих отлагательства, требования о приостановлении процесса ратификации договоров, действия нормативных актов или исполнения актов правоприменения до рассмотрения дела судом. Распоряжением председателя суда возвращается излишне уплаченная сумма госпошлины (Карелия, Саха(Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ). Судьи некоторых конституционных (уставных) судов при подготовке конкретного вопроса вправе направлять запросы и требования в органы государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, гражданам и их объединениям, истребовать необходимые материалы и документы, поручать производство экспертиз и проверок, требовать устранения недостатков в оформлении представленных документов (Дагестан).

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЖАЛОБА В МЕХАНИЗМЕ ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.А. КРАВЕЦ

Механизм гарантий прав и свобод человека и гражданина в условиях формирования новой российской правовой системы обновляется и реформируется в соответствии с новыми конституционными принципами. Эффективность функционирования механизма гарантий определяется широким спектром юридических, экономических и социальных обстоятельств. Среди юридических обстоятельств, влияющих на действенность средств защиты прав человека, особое значение имеют конкурирующий характер их использования различными субъектами права и отсутствие лакун в правовом пространстве, охват существующими средствами защиты всех возможных нарушений прав человека. Появление конституционной жалобы в России расширило средства защиты прав и свобод, увеличило их альтернативность в механизме юридических гарантий. Этот институт в настоящее время стал интегральной частью конституционного правосудия европейских стран, однако он применяется и в ряде стран Азии (Сирия, Южная Корея), Африки и Латинской Америки.

Конституция РФ предоставила Конституционному Суду РФ право по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. По существу, это новое право граждан.

Действовавший прежде закон предусматривал право гражданина обратиться в Конституционный Суд с жалобой на неконституционность правоприменительной практики, имеющей характер обыкновения, если он использовал все другие способы защиты своего конституционного права. Судья Н.В. Витрук не согласен с мнением, что такие требования существенно ограничивали право граждан на конституционную жалобу. По его мнению, гражданин имел возможность ставить вопрос о проверке конституционности правоприменительной практики, которая могла выходить далеко за рамки закона или складываться вопреки требованиям закона. Действующий федеральный конституционный закон (далее – ФКЗ) такого права гражданину не предоставляет.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Однако существенным недостатком положений старого закона было то, что признание Конституционным Судом неконституционности правоприменительной практики не означало лишения нормы закона, примененного в конкретном деле, юридической силы. Данный закон мог быть отменен только законодателем. Конституционный Суд был вправе затормозить его применение.

Действующая Конституция РФ предусмотрела, что порядок проверки конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, должен определяться федеральным законом (ч.4 ст.125). Интерпретация этого положения вызвала спор среди юристов, судей Конституционного Суда. Н.В. Витрук, констатируя отсутствие в действующем российском законодательстве такого федерального закона, считает поэтому, что подобный порядок определяется самим Конституционным Судом на основе ФКЗ[1]. Не все юристы придерживаются подобного мнения. Например, Л.В. Лазарев считает, что не следует понимать заключительную фразу ч.4 ст.125 Конституции РФ как необходимость принятия специального федерального закона. По его мнению, роль такого акта играет ФКЗ о Конституционном Суде, а цель упомянутого положения – подчеркнуть федеральный уровень регламентации порядка подачи конституционной жалобы[2]. Представляется важным отметить, что спор этот не носит принципиального характера, так как деятельность органа конституционного правосудия способна восполнить образовавшийся пробел (если признавать его существование).

В соответствии с ч.1 ст.96 ФКЗ правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Правом на обращение с жалобой наряду с гражданами РФ обладают также иностранные граждане и лица без гражданства, хотя в Конституции РФ об этом прямо не говорится. Такой подход вытекает из ч.3 ст.62 Конституции РФ, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Такого исключения действующий закон не предусматривает. Поэтому следует придерживаться широкого толкования термина "гражданин",

---

[1] Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998. С.300.

[2] Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С.87.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

использованного в ч.4 ст.125 Конституции РФ и ст.96 ФКЗ о Конституционном Суде: в категорию граждан включаются и граждане РФ, и иностранные граждане, и апатриды.

Объединение граждан также вправе обратиться с конституционной жалобой в защиту интересов граждан, для реализации прав которых оно создано, как по просьбе гражданина, так и без специальной просьбы.

Объединение граждан может обратиться с конституционной жалобой на нарушение конституционных прав граждан, а также на нарушение прав самого объединения, если цель объединения состоит в коллективном осуществлении конституционных прав граждан, являющихся его членами – участниками, учредителями. В качестве таких объединений могут выступать общества и товарищества, которые являются юридическими лицами и созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности, и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (Постановление КС РФ от 24.10.1996).

Согласно ч.1 ст.96 ФКЗ правом на конституционную жалобу наделены также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Следовательно, в перспективе этот круг может быть расширен, т.к. не имеет исчерпывающего характера. В настоящее время к таким лицам относятся Генеральный прокурор РФ (ч.6 ст.35 Закона РФ "О прокуратуре РФ" в редакции ФЗ от 17.11.1995), а также Уполномоченный по правам человека. Согласно подпункту 5 пункта 1 ст.29 ФКЗ от 26.02.1997 (в этом законе статьи делятся не на части, а на пункты, знаменуя собой отход от привычного деления) по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Допустимость жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод определяется следующими обстоятельствами.

1. Если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан. При этом для признания допустимости жалобы не имеет значения, были ли в действительности нарушены права гражданина в конкретном деле. Жалоба допустима только в отношении закона, а не какого-либо иного нормативно-правового акта. Таким законом может быть федеральный конституционный и федеральный закон, закон субъекта РФ; конституция и устав субъекта РФ также подпадают под отмеченную категорию актов только в случае применения их в конкретном деле.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

2. Если имеется конкретное дело, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. При этом не имеет значения, каково содержание решений, принятых по делу судом, и рассмотрено ли оно всеми судебными инстанциями. Конкретный контроль по жалобе гражданина возможен не только в связи с судебным делом, но и в том случае, если оспариваемый закон применяется другим уполномоченным на то органом государства или должностным лицом. Следовательно, подача жалобы возможна на любой стадии рассмотрения дела в суде или ином органе, применяющем закон.

3. Если закон применен или подлежит применению в конкретном деле. Поэтому закон может быть оспорен только в той части, которая применена или подлежит применению в деле заявителя.

Конституционный Суд выработал правовую позицию, согласно которой гражданин вправе обратиться в орган конституционной юстиции, если полагает, что имеет место неопределенность в вопросе, соответствует ли Конституции РФ затрагивающий его конституционные права и свободы закон[1]. Если закон имеет дефекты (неточность или неясность формулировок, пробелы), то они могут быть основанием проверки его конституционности лишь при условии, что эти дефекты в процессе правоприменения приводят к такому толкованию норм закона, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права граждан.

Важным при обращении с конституционной жалобой является учет пределов проверки конституционности оспариваемого закона. Они аналогичны тем, что установлены ст.86 ФКЗ для проверки конституционности нормативных актов и договоров. Поэтому гражданин может требовать проверки конституционности закона по содержанию норм, по форме акта; по порядку подписания, принятия, опубликования и введения в действие; с точки зрения принципа разделения властей, установленного Конституцией РФ, а также разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и входящих в ее состав субъектов. Если оспариваемый закон принят до вступления в действие Конституции РФ, то пределы проверки на предмет его конституционности ограничены содержанием норм.

Рассмотрение жалобы гражданина Конституционным Судом оканчивается вынесением одного из двух решений: 1) закон или отдельные его положения признаются соответствующими Конституции РФ; 2) закон или отдельные его положения признаются не соответствующими Конституции РФ.

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. по делу о проверке конституционности частей первой и второй ст.54 Жилищного кодекса РСФСР // Собрание законодательства РФ. 1995. №18. Ст. 1708.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Второй вид решения приводит к важным не только для гражданина, но и для других субъектов права юридическим последствиям и порождает проблему его исполнения. Признание неконституционным закона, примененного в конкретном деле, влечет за собой обязательный пересмотр данного дела компетентным органом в обычном порядке (ч.2 ст.100 ФКЗ). Предусмотренное этой нормой правило является особым случаем пересмотра решений других судов и относится только к результатам проверки конституционности закона по жалобе гражданина[1]. Пересмотру подлежит дело, рассмотренное не только судом, но и другим уполномоченным органом в обычном порядке, определенном для судов в УПК, ГПК, АПК, а для других органов – в актах, регламентирующих их порядок деятельности. Отказ органа пересмотреть решение, основанное на неконституционном законе, следует рассматривать как грубое нарушение закона о Конституционном Суде. Не является законной при этом ссылка на отсутствие в процессуальном законодательстве норм, аналогичных ч.2 ст.100 ФКЗ. Для других правоприменительных органов признание акта неконституционным означает невозможность его применения при новом рассмотрении дела.

Возможность использования гражданами и их объединениями своего права на конституционную жалобу зачастую определяется уровнем их правосознания. Предстоит сложный и длительный процесс освоения нового права, прежде чем механизм защиты прав и свобод заработает эффективно.

[1] Т.Г. Морщакова отмечает, что ч.2 ст.100 развивает содержащиеся в ст.79 ФКЗ положения о правовых последствиях решений органа конституционного правосудия. Можно говорить и о конкретизации нормы, имеющей общее значение для всех постановлений Конституционного Суда, применительно к последствиям решения по конституционной жалобе. См.: Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": Комментарий. М., 1996. С.309.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

УЧАСТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТРЕШЕНИИ ОТ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

В.К. БОБРОВА

1. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, основное предназначение которых заключается в осуществлении контроля за соблюдением конституции или устава путем рассмотрения вопросов соответствия законов, нормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации[1], тем не менее наделены целым рядом других полномочий, в том числе правом участия в процедуре отрешения от должности высших должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Как правило, речь идет об отрешении от должности президентов, глав республик или правительств, глав администраций, губернаторов, а в республиках Башкортостан[2], Саха (Якутия)[3], Тыва[4] и иных высших должностных лиц. В Республике Карелия[5] – Председателя Правительства, его заместителя и других руководителей республиканских органов государственного управления, в Дагестане[6] – Председателя и членов Государственного Совета Республики.

2. Инициаторами обвинения высших должностных лиц в нарушении ими конституций, законов и данной присяги, а в некоторых случаях в государст-

---

[1] См.: Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1.Ст.1.

[2] См.: Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г.(в редакции от 14 января 1997 г.) // Советская Башкирия. 1997. 29-30 янв.

[3] См.: Законы Республики Саха (Якутия) от 7 февраля 1992 г. (с изменениями, внесенными 26 июня 1992 г.) "О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия)" и от 7 февраля 1992 г. "О порядке деятельности Конституционного Суда" //Законы и постановления, принятые на X сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва. Ч. 5. Якутск, 1992).

[4] См.: Законы Республики Тува от 24 декабря 1992 г. "О Конституционном Суде Республики Тува" и "О порядке деятельности Конституционного Суда Республики Тува" (в редакции от 15 февраля 1994 г.) //Законы, постановления Верховного Совета Республики Тува, принятие на восемнадцатой сессии Верховного Совета Республики Тува седьмого созыва (22-25 декабря 1992 г., 12-15 января 1993 г.). Кн. I. Кызыл, 1993.

[5] См.: Закон Республики Карелия от 17 марта 1994 г. //Ведомости Верховного Совета Республики Карелия. 1994. № 5-6 (41-42). Ст.650.

[6] См.: Закон Республики Дагестан от 7 мая 1996 г.//Собрание законодательства Республики Дагестан. 1996. № 5. Ст.219.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

венной измене и совершении иных тяжких преступлений являются представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации. Они же наделены правом обращения по этому поводу с запросом в конституционные (уставные) суды. Исключением является Республика Татарстан[1], где таким правом обладает не только Государственный Совет Республики, но и его постоянные комиссии, а также Комитет парламентского контроля Государственного Совета Республики. Кроме того, Конституционный Суд Республики Татарстан может по собственной инициативе дать заключение о соответствии Конституции Республики действий и решений Президента, если они являются основанием для освобождения его от должности согласно Конституции Республики Татарстан.

3. Органы законодательной власти, направляя запросы в конституционные (уставные) суды в связи с отрешением от должности высших должностных лиц, могут просить проверить:

- соответствие их действий и решений конституции или уставу (Башкортостан, Саха (Якутия),Тыва, Татарстан, Свердловская область[2]); наличие оснований в действиях президента, губернатора и других высших должностных лиц для отрешения их от должности в связи с нарушениями ими конституции, устава и законов субъекта Российской Федерации или данной ими присяги (Адыгея[3], Бурятия[4], Иркутская область[5]);
- соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения (Бурятия, Марий Эл[6], Кабардино-Балкария[7]).

Закон "О Конституционном Суде Республики Коми"[1] предоставляет право Государственному Совету Республики обратиться в Конституционный

---

[1] См.: Закон Республики Татарстан от 30 октября 1998 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года "О Конституционном суде Республики Татарстан" // Республика Татарстан. 1998. 28 нояб.

[2] См.: Областной закон Свердловской области от 6 мая 1997 г. (в редакции от 22 декабря 1997 г.) "Об Уставном Суде Свердловской области" // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 5. Ст.930; № 12. Ст.1450.

[3] См.: Конституционный закон Республики Адыгея от 22 мая 1996 г. "О Конституционной палате Республики Адыгея"// Советская Адыгея. 1996. 4 июля.

[4] См.: Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г.// Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1995. № 2(13).

[5] См.: Закон Иркутской области от 15 марта 1996 г. "Об Уставной палате"// Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 1996. Вып. 18. С.12-39.

[6] См.: Закон Республики Марий Эл от 11 марта 1997 г. "О Конституционном Суде Республики Марий Эл" // Марийская правда. 1997. 19 марта. № 51.

[7] См.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 1997 г. "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики"// Кабардино-Балкарская правда. 1997. № 246. 23 дек.; № 247. 25 дек.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Суд с запросом о даче заключения об умышленном нарушении Главой Республики Коми не только Конституции и законов Республики Коми, но и Конституции и законов Российской Федерации, а также данной им присяги. А в соответствии с Законом "О Конституционном Суде Республики Карелия" и Конституцией этой Республики Законодательное Собрание Республики направляет в Конституционный Суд принятое решение о недоверии Председателю Правительства, его заместителю или руководителю иного республиканского органа государственного управления, которое является основанием для решения вопроса Конституционным Судом об отрешении от должности этих лиц по существу.

4. Конституционные суды республик Бурятия, Марий Эл и Кабардино-Балкария рассматривают запросы, связанные с отрешением от должности президентов, если имеется заключение Верховного Суда республики о наличии в действиях президента признаков нарушения конституции (Бурятия) или признаков соответствующих преступлений. Здесь как бы предусмотрено разделение функций. Суды общей юрисдикции, как и положено им, устанавливают вопросы факта, умысла преступлений, а конституционные суды решают вопросы права. И такой подход соответствует положениям (содержащимся во всех законах об органах конституционного правосудия) о том, что конституционные (уставные) суды не рассматривают политические вопросы, а при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживаются от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или органов. В остальных субъектах Российской Федерации, где приняты законы об органах конституционного правосудия, участие судов общей юрисдикции в процедуре отрешения от должности высших должностных лиц не предусмотрено. Здесь на конституционные и уставные суды фактически возложены не свойственные конституционному правосудию функции: устанавливать факты, умысел в совершении преступлений, нарушения конституций, законов, присяги высшими должностными лицами. При этом только в законе о Конституционном Суде Республики Татарстан предусмотрены пределы рассмотрения запроса об отрешении от должности Президента Республики. Такой подход противоречит юридической природе и предназначению органов конституционного правосудия – как органов конституционного (уставного) контроля.

5. По итогам рассмотрения запросов, связанных с отрешением от должности высших должностных лиц, конституционный (уставной) суд должен дать однозначный ответ на поставленный перед ним вопрос. В случае подтверждения судом наличия оснований для отрешения от должности либо установленного порядка выдвинутого обвинения, окончательное решение по

---

[1] См.: Закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. //Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 11. Ст.160.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

этому вопросу принимается, как правило, законодательными органами субъектов Российской Федерации. В Республике Адыгея с учетом заключения Конституционного Суда Государственный Совет может вопрос об отрешении от должности Президента вынести на референдум. В Дагестане вопрос передается на рассмотрение Конституционного Собрания. И только решение Конституционного Суда Карелии об отрешении от должности Председателя Правительства, его заместителя и других руководителей органов государственного управления является окончательным.

Если конституционным (уставным) судом принимается отрицательное решение, то рассмотрение обвинения (производства по делу, запроса) прекращается. В некоторых случаях об этом прямо сказано в законах об органах конституционного правосудия (Адыгея, Коми, Карелия, Бурятия, Марий Эл, Кабардино-Балкария). Если же в законе этот момент не оговорен, надо полагать, что решение конституционного (уставного) суда, признавшего действия и решения высших должностных лиц соответствующими конституции (уставу) либо процедуру отрешения нарушенной, будет безусловным основанием для прекращения законодательными органами процедуры отрешения.

6. Закон об Уставном Суде Ханты-Мансийского автономного округа[1] не наделяет Суд полномочиями по участию в отрешении от должности Губернатора автономного округа. Но такое участие не исключено, поскольку Уставом Ханты – Мансийского автономного округа предусмотрена возможность отрешения от должности Губернатора округа за неоднократные нарушения федеральных законов, Устава, законов округа, подтвержденных решением соответствующего суда (не уточняется какого).

В связи с этим можно было бы рекомендовать Думе автономного округа внести соответствующие изменения и дополнения в Закон об Уставном Суде округа, уточняющие участие Суда в процедуре отрешения Губернатора от должности. За основу могли бы быть взяты соответствующие положения Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", предусматривающие порядок рассмотрения дел о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Такой подход уже использован в законах о конституционных судах Кабардино-Балкарской Республики и Республики Марий Эл и частично Бурятии.

7. Практики рассмотрения конституционными (уставными) судами дел, связанных с отрешением от должности высших должностных лиц, пока нет. Однако наделение конституционных, уставных судов не свойственными им

---

[1] См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 22 сентября 1997 г. "Об Уставном Суде Ханты-Мансийского автономного округа"// Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1997. сент. № 6. Ст.540.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

полномочиями по установлению и исследованию обстоятельств при рассмотрении запросов об отрешении от должности президентов, глав правительства республик, губернаторов чревато вовлечением их в политический процесс и в конечном итоге – роспуском самого суда. Примером тому – Конституционный Суд Мордовской ССР, втянутый в политический процесс в связи с упразднением поста Президента и вице-президента Республики и в итоге упраздненный сам.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

СООТНОШЕНИЕ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

В.В. КРОВЕЛЬЩИКОВА

С принятием Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе в Российской Федерации" судебный конституционный контроль в РФ вступил в новый этап своего функционирования. Речь идет о становлении единой системы конституционного правосудия, при которой деятельность Конституционного Суда РФ по рассмотрению споров, возникающих из государственно-правовых отношений, дополняется соответствующей деятельностью конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации.

Это положение объективно предопределяется единством РФ как целостного государства и ее конституционно-правового пространства, где федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации – одно целое, находящееся в логической и иерархической взаимосвязи.

Юридическим основанием системного построения конституционной юстиции является Конституция Российской Федерации, предусматривающая существование единой судебной системы Российской Федерации (п. "о", ч. 1 ст. 72). Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" закрепил, что конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, являясь исключительно судами субъектов Российской Федерации, входят составной частью в судебную систему Российской Федерации (п.2. ст.4)[1].

Системообразующим фактором, позволяющим рассматривать Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации в качестве системы конституционной юстиции России, является их функциональная общность, т.е. единство целей и форм деятельности.

Создание конституционных (уставных) судов субъектов РФ вызвано необходимостью обеспечения развития и верховенства конституций и уставов, взаимодействия ветвей органов государственной власти субъектов РФ, формирования местного самоуправления, защиты прав и свобод граждан, охраны Конституции Российской Федерации на уровне субъекта Федерации. Согласованное функционирование Конституционного Суда Российской Федерации

[1] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст.1.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации по осуществлению конституционного правосудия обеспечивает в России единую конституционную законность.

Конституционный суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации – судебные органы конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющие судебную власть в специфической форме правосудия – конституционном (уставном) судопроизводстве. Поэтому основные признаки этой формы, а именно круг предметов проверки и инициаторов рассмотрения дел, связанные с этим виды процедур и юридические последствия принимаемых решений, определены в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов РФ.

Системность конституционной юстиции предполагает, что рассматриваемые органы находятся во взаимоотношениях по осуществлению конституционного правосудия. Ведущим принципом этих отношений является взаимное уважение юрисдикции каждого из судов[1]. Конституционные (уставные) суды субъектов Федерации не вправе вторгаться в компетенцию федерального Конституционного Суда, рассматривать подведомственные ему дела. Конституционный Суд Российской Федерации не вправе рассматривать дела, находящиеся в юрисдикции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, проверять конституционность актов, принятых по вопросам исключительной компетенции субъекта. Решение конституционного (уставного) суда, принятое в пределах его компетенции, не может быть пересмотрено иным судом.

В соответствии с п. 1 ст. 27 ФКЗ "О судебной системе РФ" конституционные (уставные) суды могут создаваться для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

В связи с этим возникла проблема компетенции органов конституционного правосудия в субъектах Федерации. Вправе ли конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации рассматривать другие вопросы, включенные в его компетенцию конституцией (уставом) соответствующего субъекта Федерации, или его полномочия должны ограничиваться лишь теми, которые названы Федеральным конституционным законом? Представляется, что в указанной норме речь идет главным образом об основных направлениях деятельности судов. Субъекты Федерации вправе наделять их дополнительными полномочиями, если они вытекают из исключительной компе-

---

[1] См.: Эбзеев Б.С. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

тенции субъекта Федерации (ст. 73 Конституции Российской Федерации) и не конкурируют с полномочиями федерального Конституционного Суда.

При разрешении споров, возникающих по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, суды обоих уровней полномочны принимать решения. Конфликтов судебных решений невозможно избежать. Могут ли решения конституционных (уставных) судов в таких случаях пересматриваться Конституционным Судом Российской Федерации? На научно-практической конференции, посвященной проблемам компетенции конституционных (уставных) судов, по этому поводу было высказано несколько точек зрения. По мнению судьи Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) В.А. Долгашевой, при разрешении таких споров конституционным (уставным) судам целесообразно отвести роль первой инстанции с предоставлением права обжаловать их постановления в федеральный Конституционный Суд[1]. Высказывалось мнение, что по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и к совместному ведению Федерации и ее субъектов, отношения этих судов с федеральным Конституционным Судом должны строиться как апелляционным[2].

Анализ п. 4 ст. 27 ФКЗ "О судебной системе РФ" позволяет сделать вывод, что пересмотр решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ в принципе допускается. Но в законе не указано, какой именно судебный орган может осуществлять за ними надзор. Исходя из функциональной общности в рамках судебной системы, под ним понимается Конституционный Суд РФ. Но Конституционный Суд Российской Федерации в отличие от Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации не объявляется федеральной Конституцией высшим судебным органом, а конституционные (уставные) суды именуются исключительно судами субъекта Федерации. Пересмотр решений региональных органов конституционного контроля в Конституции России и в ФКЗ "О Конституционном Суде РФ" не предусмотрен. Из сказанного вытекает, что федеральный Конституционный Суд РФ не выступает в качестве кассационной, надзорной или апелляционной инстанции по отношению к данным судам.

Взаимоотношения между Конституционным Судом РФ и органами конституционного правосудия в субъектах Федерации не только необходимы, но и должны последовательно развиваться в правовом и организационном направлениях. Особо важна позиция общенационального органа конституционного контроля в настоящее время, когда российская система конституционных судов только складывается. Взаимодействие органов конституционного контроля России может идти по следующим направлениям: оказание пра-

---

[1] См.: Долгашева В.А. Проблемы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации //Государство и право. 1998. № 9. С. 111.

[2] См.: Там же. С. 113.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

вовой и методической помощи со стороны федерального суда; проведение конференций и дискуссий по проблемам конституционного контроля. Определенную роль в согласовании усилий федерального Конституционного Суда и органов конституционного (уставного) контроля субъектов Российской Федерации может играть Консультативный совет председателей органов конституционного (уставного) контроля, учрежденный в апреле 1998 г. в Москве.

Необходимо также отметить и положительную тенденцию в практике конституционных (уставных) судов, когда они обосновывают свои решения федеральным законодательством, ссылаясь на постановления Конституционного Суда РФ.

Складывающаяся российская система конституционной юстиции нуждается в законодательном оформлении. Так, возможно принятие либо общего Закона о конституционных судах в Российской Федерации, либо модельного закона о конститутиционных (уставных) судах. Особенно требуют законодательного регулирования отношения между федеральным Конституционным Судом и конституционными (уставными) судами при проверке конституционности законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, принятых по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Этот вопрос является предметом самостоятельного научного исследования.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации по своей природе не могут и не должны составлять иерархическую систему. Рассматриваемые органы связаны межу собой функционально, как институты, обеспечивающие конституционную законность в России.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Т.А. МИРОНОВА

Проблема взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления появляется вместе с образованием государства и не теряет своей актуальности на протяжении всей эпохи его существования. История местного самоуправления идет рука об руку с историей самого государства. Государство как система властвующих органов выделилось в свое время из общественного самоуправления в силу целого ряда причин, в том числе ввиду усложнения на определенном историческом этапе управленческой работы и необходимости ее профессионализации, усиления социальных противоречий[1]. Появление государства не означало, что отпала необходимость в самоорганизации общества. Государство взяло на себя выполнение управленческих функций в самых разных областях общественной жизни. Но именно выделенность государства из общества обусловливает актуальность самоорганизации последнего. Самоорганизация же проявляется в самоуправлении. Одной из разновидностей самоуправления выступает местное самоуправление[2].

Самоуправление в идеале означает, что управляющими и управляемыми являются одни и те же люди[3]. Нельзя не отметить, что местное самоуправление ближе к этому, чем государство. В любом демократическом государстве значительная часть сотрудников государственного аппарата назначается, а не избирается, взаимоотношения между разными государственными органами и учреждениями строятся на принципах соподчиненности и иерархии, сравнительно небольшая часть граждан участвует в повседневной управленческой работе, общественный контроль в отношении некоторых сторон деятельности государства (например, контрразведка, дипломатическая работа, дислокация и обслуживание стратегических вооружений) весьма ограничен.

Местное самоуправление же может существовать только при опоре на общественность. Многие мероприятия, проводимые органами местного самоуправления, можно осуществить только при участии и поддержке населе-

---

[1] Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления. М.: Мэйн, 1998. С.6.

[2] Там же. С.21.

[3] Там же. С.6.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ния. Кроме того, степень представленности интересов населения намного выше, взаимодействие с населением органов местного самоуправления более тесное, чем у государственных органов, поскольку органы местного самоуправления занимаются повседневными нуждами жителей.

Между тем у государства и местного самоуправления есть весьма важная сходная характерная черта: они представляют собой два уровня единой власти. Местное самоуправление неоднородно, динамично, это уровень, где государство плавно переходит в общественное самоуправление, в самоорганизацию граждан, но под свою ответственность, что отражено и в Европейской хартии местного самоуправления, и в федеральном законе, законах субъектов Федерации о местном самоуправлении[1].

В настоящее время в Российской Федерации возникает неясность во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления. Проблема состоит в конституционном определении места самоуправления в государстве.

С принятием Конституции РФ 1993 г. изменился статус местного самоуправления. В ст.12 Конституции РФ 1993 г. было закреплено положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Этот принцип был развит и в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления". В нем установлен запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти и должностными лицами. Это повлекло за собой изменение правового статуса местного самоуправления: между государством и местным самоуправлением возведена стена.

Такой подход, по мнению Л.А. Лукашова, может привести к развалу государственности, так как государство в территориальном плане не может заканчиваться на области, крае, оно реализуется через статус гражданина, в отношениях личности и государства. И здесь не имеет большого значения, чем занимается личность – бизнесом или местным самоуправлением. Государство, не вмешиваясь в эту деятельность, через закон регулирует ее, контролирует с точки зрения соблюдения предписаний закона[2]. Отрасли хозяйственного, социально-культурного строительства находятся в совместном ведении государства и местного самоуправления. Все муниципальные медицинские учреждения, учреждения образования, культуры, охраны общественного порядка в своей профессиональной деятельности замыкаются на соответствующие федеральные исполнительные органы, входят в их системы. Поэтому оторвать эти учреждения от государства невозможно.

---

[1] Становление государственности и местного самоуправления в регионах России: Сб. науч. статей / Под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1997. С.125.

[2] Там же. С.119.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Сознавая принципиальное значение местного самоуправления для укрепления демократических, правовых начал в государстве, ученые-правоведы неизменно выделяют одну из серьезнейших проблем существования местного самоуправления в России – создание эффективной системы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления" определяет основные легитимные формы государственного воздействия на местное самоуправление со стороны органов власти субъектов Российской Федерации. Среди основных форм воздействия можно выделить следующие:

– законодательное и иное правовое регулирование местного самоуправления;

– контрольно-надзорные и юрисдикционные функции;

– разграничение компетенции между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

– передача функций государственной власти отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Законодательное и иное правовое регулирование местного самоуправления – это создание регионального законодательства о местном самоуправлении, наиболее существенными направлениями которого являются следующие: законы о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, об административно-территориальном устройстве, о муниципальной службе, о порядке образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, о разграничении государственной собственности субъекта РФ на собственность субъекта России и муниципальную собственность, о порядке регистрации уставов муниципальных образований, о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, о порядке организации местных референдумов, о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления и целый ряд других.

Не менее важна и такая легитимная форма воздействия на органы местного самоуправления, как контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Несмотря на провозглашение самостоятельности местного самоуправления, за органами государственной власти сохраняется ряд контрольно-надзорных функций за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Основные функции перечислены в ст.5 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления". Это обеспечение соответствия законов субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ 1993 г. и законам РФ, защита прав граждан при осуществлении

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

местного самоуправления, принятие и изменение законов субъектов РФ об административных нарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления, установление порядка регистрации муниципальных образований.

В целях построения правового государства необходимо четко разграничить компетенцию между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по принципу движения к нормальной концепции местного самоуправления как децентрализованной формы государственной власти. В этой связи полезно разобраться, где заканчиваются полномочия муниципального образования.

К сожалению, отдельные муниципальные образования считают себя независимыми от государства и достаточно активно противопоставляют себя субъекту Федерации. Этой тенденции не избежала и Томская область. Известны факты противоречий между муниципалитетом г. Томска и областной властью по распределению федеральных трансфертов, спор о границах района и его законодательное разрешение.

Представляется, что органы местного самоуправления, реализуя свои полномочия по решению вопросов местного значения, призваны по своей социальной природе обеспечить достижение общегосударственных целей на территории конкретного субъекта Федерации. Это, в свою очередь, требует постоянного взаимодействия и согласованного функционирования двух уровней власти: муниципального и уровня субъекта Федерации.

Необходимость этого взаимодействия обусловлена целой системой социально-экономических и политических факторов. Роль местного самоуправления в демократизации общественной и государственной жизни очевидна, поскольку это признак децентрализации функций государственного управления. В то же время органы местного самоуправления не являются частью государственного аппарата, а существуют как особые, специальные органы, представляющие интересы населения и выражающие его волю.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И ЕГО РОЛЬ В УКРЕПЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В.Ф. ВОЛОВИЧ

В последнее время появились монографии и статьи, посвященные проблемам укрепления отечественной государственности[1]. Исследователи, несмотря на различия в подходах и формулируемых выводах, все более акцентируют внимание на возрастании роли государства в преодолении кризиса, укреплении правопорядка и законности, поддержании на необходимом уровне обороноспособности, искоренении коррупции, усилении борьбы с преступностью. Следует заметить, что перед Российским государством всегда стояли два весьма сложных вопроса: каким образом сохранить единство страны и как обеспечить эффективное осуществление своих властных полномочий на всей территории.

Нельзя не отметить, что в исследованиях все еще крайне мало уделяется внимания экономической безопасности страны, значению всей системы права в регулировании хозяйственных процессов. В этой связи представляет особый интерес роль природоресурсного права в укреплении российской государственности.

Как известно, в 70-е годы XX столетия произошел отказ от теоретической концепции "государства всеобщего благоденствия" и государства как попечителя хозяйствования, экономики в целом. Все более просматривается переход власти от правительственных учреждений к отраслевому внутреннему аппарату управления, резкому увеличению транснациональных компаний[2]. Вместе с тем, как правило, органы управления общей компетенции высокоразвитых стран никогда не выпускают из-под своего контроля и надзора нефтегазоотрасль, добычу и переработку важнейших полезных ископаемых. Именно посредством государственного регулирования и воздействия, за счет крупномасштабных инвестиций в минерально-сырьевую базу переходили ведущие страны на современные технологии, что позволило им в конечном

---

[1] Тихомиров Ю.А Государственность: крах или Воскресение? // Сов. государство и право. 1992. С.12; Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С.65-73.

[2] Транснациональных компаний в США – 152, в Японии – 141, во Франции – 42, в Германии – 40, в Великобритании – 32, в Швейцарии – 16, в Голландии – 11, в Канаде, Бельгии, Испании – по 6; в Норвегии и Финляндии – по 2, в Мексике – 1. Эти компании определяют стратегию мировой экономики.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

счете резко снизить затраты на добычу и переработку, транспортировку полезных ископаемых. Важным направлением деятельности правительственных учреждений было и то, что в большинстве стран на общегосударственном уровне и на уровне администраций корпораций последовательно и настойчиво проводилась политика ресурсосбережения, строгого следования в этой связи требованиям административных надзоров.

Все это привело к возрастанию роли административного права, которое, будучи явлением динамичным, исторически изменчивым, проходит в своем развитии различные фазы, обеспечивая правовое регулирование исполнительной деятельности государства. Особенно резко эта динамичность проявилась во второй половине XX века. По существу, во всех европейских странах административно-правовая система несколько раз на протяжении последних десятилетий преобразовывалась, приспосабливаясь к социальным, экономическим и политическим реалиям. Несмотря на различие и зачастую диаметрально противоположное отношение к современному административному праву (от мощной поддержки в Германии, Франции до категорического отказа в Англии), этот процесс развивается по инициативе и при поддержке политических и гражданских институтов, оказывая существенное воздействие на содержание, характер, функции, формы и методы государственного управления по реализации стратегии и тактики развития стран. В зарубежных научных исследованиях по теории государственного управления подчеркивается роль государства в организации надлежащего функционирования важнейших сторон общественной жизни. Э. Ланге пишет, что в государстве "надлежит видеть институты (органы и лиц, занятых управлением), призванные играть роль регулятора, гарантирующего отдельные элементы общего блага"[1]. В современных условиях государство призвано выступать публичной организацией, представляющей общие интересы и осуществляющей управление делами общества от его имени и в его интересах, посредством прежде всего организаторской работы профессионалов, широкого использования методов убеждения и поощрения. Для современной России оптимальной моделью является рыночная экономика с достаточно высоким уровнем государственной регламентации, в том числе и административно-правовой[2]. Реальный экономический процесс, духовное состояние России имеют свою логику развития, в осознании которой большую роль призваны сыграть институты политического и гражданского общества. Народы нашей страны, порывая с негативным в своем прошлом, используя богатейший опыт предшествующих поколений, видят свою страну в будущем как процветающую, высокоразвитую, занимающую достойное место в мировом сообществе. От-

[1] Lange Э. Stant und Kibernetik. Salzburg, 1966.S.72.

[2] Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С.9.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ветственность за разработку концепции социально-экономического развития, поддержание здравоохранения, науки, образования, формирование правовой и политической культуры, интеллектуальное обеспечение управления и необходимых общественных преобразований несет государственная и общественная элита общества, которая должна найти адекватные методы управления, обеспечить дальнейшее развитие страны, охрану окружающей природной среды, рациональное природопользование.

Методологические проблемы теории и практики природоресурсного, земельного и природоохранного права, место этих отраслей в системе российского права, содержание и качественные характеристики их основных институтов (горное, лесное, водное, воздушное и космическое законодательство), правовой режим использования и охраны растительного и животного мира, основные тенденции их развития на современном этапе российской государственности; соотношение национального и международного законодательства в сфере анализируемых правоотношений – вот далеко не полный перечень актуальных проблем науки природоресурсного права, которые предполагают системный анализ правового регулирования общественных отношений, складывающихся в статике и динамике природопользования охраны природы. Многообразие и многосложность этих проблем, так же как и их научные аспекты, имеют многовековую историю, органически связанную с таким элементом государственности, как территория. Недра, находящиеся под сухопутной и водной территорией государства, входят в состав его территории без каких-либо ограничений по глубине. При рассмотрении территории как географической среды в ее состав включаются флора и фауна, естественные богатства, заключенные в недрах земли, применительно к континентальному шельфу и морской экономической зоне, в отношении которых за каждым прибрежным государством закреплены права на разведку и разработку природных ресурсов. Следует согласиться с Б.Д. Клюкиным, что круг природных ресурсов, подлежащих правовому регулированию, многообразен. Это земля, вода, недра, лес, объекты животного и растительного мира. Они всегда разнообразны по своему значению в жизни общества, доступности и экономическому предназначению, возможностям регенерации. Природные ресурсы – один из существенных элементов, обеспечивающий стабильность и эволюцию в направлении многополярности. Одной из задач высшей исполнительной власти является организация проведения реформ и развитие экономики России как органической составной части мировой экономики[1]. России предстоит в кратчайший срок определиться в базовых началах геополитики, осмыслить значимость территориального фактора. Элемент целостности государства есть непременное условие стабильности, устойчивости, эф-

[1] Примаков Е.М. Россия – органическая часть мировой экономики // Российская газета 1999. 25 апр.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

фективной и системной реализации его функций, решения социально-экономических и политических задач.

Теоретики системного метода утверждают, что системность как целостное единство, находящееся во взаимной связи частей, предполагает определенный порядок и требования по сохранению и развитию множества элементов. Несомненно, наука природоресурсного права находится в современный период на этапе своего формирования[1], на ее становление и развитие определяющее влияние оказывают как внутренние, так и внешние факторы состояния российской государственности, формы и методы реализации природоохранной функции государства, осознание научной общественностью значимости проблемы. Как справедливо отмечал С.И. Вавилов, "любая наука – это всегда сумма знаний, достигнутая многими людьми, прошлыми поколениями, современниками; это результат сложного коллективного труда. Факты и выводы, сосредоточенные в науке, выражающиеся в понятиях, определениях, формулировках... Смысл всего этого – удобство передачи знаний другим людям, своему классу, государству, человечеству в целом, наконец, и это самое важное, наука – мощное орудие для раскрытия новых производительных сил природы и средств производства, она дает в руки людей способы борьбы и защиты. Поэтому наука возникает и растет вместе с развитием общества, их необходимое следствие и вместе с тем условие этого развития"[2].

Разумеется, любая наука, достигнув определенной методологической и теоретической зрелости и, что особенно необходимо отметить, общего признания, стремится к осознанию внутренней логики своего становления и развития, к четкому определению направлений, по которому идет этот процесс,

---

[1] Башмаков Г.С. Право пользования недр в СССР. М., 1974; Башмаков Г.С., Беляева З.С., Иконицкая И.А. Современные проблемы нового земельного законодательства // ГиП. 1995. №8. С.35-44; Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечить экологическую безопасность // ГиП. 1995. №8-9; Василевская Э.Г. Правовой статус природных ресурсов Луны и планет. М., 1978; Вознесенская Н., Коргинеу Ю. Правовой статус лицензии на пользование недрами // Хозяйство и право. 1998. №12. С. 39-48; Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1992; Горбовой В.Ф. Основные институты лесного права. Свердловск, 1983; Клюкин Б.Д. Многообразие форм собственности на природные ресурсы // Право и экономика. 1998. №1; Он же. Основные положения концепции развития горного законодательства // Материалы совещания по разработке базовой концепции горного законодательства. Красноярск, 1996; Колбасов О.С. Правовые основы хозяйственно-питьевого водоснабжения населения Российской Федерации // ГиП. 1995. №4. С.68-77; Козырь М.И. Аграрная реформа и развитие организационно-правовых форм сельскохозяйственного производства в России // ГиП. 1994. №4. С.70-81; Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // ГиП. 1994. №7. С.53-59; Крассов О.И., Рюмина Р.Б. Право государственной собственности на природные ресурсы // ГиП. 1995. №7. С. 74-81; Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами //Алма-Ата, 1972; Суренков В.С., Курский А.И. Правовые проблемы горного законодательства // Экономика и право. 1995. №6; Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995.

[2] Вавилов С.И. Советская наука на службе Родине.: Люди русской науки. М., 1948. С.21-22.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

практической значимости концептуальных подходов, предложению рекомендаций повседневной практике. Состояние минерально-сырьевой базы, анализ, оценка направлений, путей, динамики природопользования, факторов, влияющих на этот процесс, обнаружение положительных и отрицательных тенденций позволяет избежать крайностей в реализации государственной политики в этой отрасли. Данная доминанта характерна как для фундаментальных, так и прикладных аспектов науки, определения и систематизации основных положений и дефиниций, программ, принципов, прогнозов, институтов, родившихся в ходе становления и эволюционного развития, современного состояния ее теоретической базы, для установления перспектив движения и новых свершений, раскрытия закономерностей и тенденций модернизации, дальнейшего подъема, определения наиболее актуальных для теории и практики перспектив, стратегии организации управления в конкретных отраслях и сферах государственного строительства.

Известно, что закономерности того или иного социального процесса обнаруживаются тогда, когда достигнут высокий уровень научного анализа. В начале его становления видны только те связи и отношения, которые лежат на поверхности. Эффективность действий отраслевых органов управления в сфере природопользования в конечном счете определяется тем, в какой степени их функции, формы и методы деятельности соответствуют знаниям об объектах правового регулирования, наличием ресурсного обеспечения. В то же время знание механизма действия закономерностей в сфере природопользования, учет их требований в процессе функционирования отраслевых и межотраслевых органов исполнительной власти, субъектов внутрихозяйственного управления являются важнейшими показателями научности (объективности) управления, способствуют достижению высоких качественных показателей хозяйствования, выбору наиболее оптимального решения. Нормальное функционирование природоресурсных отношений в стране может стать фактором стабилизации и определяющим гарантом устойчивого развития народного хозяйства и социально-культурной сферы в целом. Значение управления для нормального функционирования общества и государства невозможно переоценить. В современной России оно должно занимать видное место в системе социальных ценностей, свидетельство тому – многочисленные правовые, социологические исследования. Практика правового регулирования в сфере управления за последние десятилетия настоятельно подтвердила важность организаторской деятельности, игнорирование которой приводит к негативным результатам в хозяйствовании, других сферах. Законодательство, определяющее правовой статус субъектов управления, все еще не поспевает за ходом потребностей социально-экономических и политических преобразований. Именно благодаря профессионализму государственного управления в условиях тяжелейшего и затяжного кризиса, серьезной соци-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

альной напряженности удалось обеспечить базовые устои страны, дающие возможности дальнейшего и успешного развития, защиты ее национальных интересов и, что важно подчеркнуть, будущее России. 3 сентября 1939 г. Ф. Рузвельт сказал: "Каждое слово, сказанное в эфире, каждый корабль, вышедший в море, и каждое сражение, которое где-то происходит, – все это затрагивает будущее Америки"[1]. Национальная безопасность слагаема целой системой компонентов, в том числе и минерально-сырьевых ресурсов.

Экономика, административно-политическая сфера диктуют системе управления природопользованием очень жесткие условия, работать в которых обычными способами стабильного хозяйства невозможно. Требуется взвешенное осмысление стратегического решения в этой отрасли. Скорее всего, следует решить такие архисложные вопросы: определить глубину и продолжительность кризиса в сфере природопользования и степень его влияния на экономику и социальную инфраструктуру; выработать стратегические и тактические подходы к формированию государственной политики в природопользовании на весь переходный кризисный этап (прогнозируемое время не менее 25 лет, как бы не стремились политики сократить этот период); организовать управление предприятиями, учреждениями в сфере природопользования в антикризисном режиме; как будет осуществляться подготовка кадров, кто будет выполнять управленческие функции в ближайшие 5-10 лет; насколько удовлетворены потребности сферы в разведанных месторождениях, обеспечить необходимый уровень независимости страны в важнейших стратегических ресурсах. В аналитической записке «О мерах по обеспечению национальной безопасности России в сфере стратегических минеральных ресурсов» подчеркивается: «Важнейшими факторами при определении социально-экономического развития, геополитического положения и роли России в мировом сообществе в настоящее время и в перспективе являются состояние минерально-сырьевого потенциала и стратегия его использования»[2].

Система ресурсного обеспечения жизнедеятельности государства, его регионов состоит из его территории с недрами, полезными ископаемыми, подземными и поверхностными водами; воздушного пространства; растительного и животного мира; населения, материально-технического, информационного, генетического, экономического, продовольственного, образовательного, интеллектуального, научного, культурного и других потенциалов. Ресурсы используются в режиме обычных, оптимальных и экстремальных условий. Материальные ресурсы в широком смысле этого слова включают в себя запасы, резервы. Особо следует выделить стратегические ресурсы и запасы.

---

[1] Рузвельт Ф. Беседы у камина. М., 1995. С.129.

[2] Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 2. М., 1998. С.42.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Страна испытывает потребности в создании необходимых запасов, в частности, бокситов, молибдена, вольфрама, титана, циркония. Особая потребность испытывается применительно к урану, марганцу, хрому, голубому асбесту, кварцевому сырью в целом. Природным ресурсом, который можно считать все более дефицитным (критическим), является питьевая вода. В начале грядущего века питьевая вода станет вторым природным критическим ресурсом. Представляется, что политика в области управления есть не столько искусство возможного, как любят утверждать некоторые социологи, сколько умение делать выбор. Не просто сделать выбор в исследуемой сфере. Известно, что масштабы, например, горного производства в любой стране в достаточно полной мере могут быть охарактеризованы по существу ее промышленным и научным потенциалом. Складывается и развивается теория научно-технического потенциала и комплексной оптимизации горного производства, обеспечения необходимого высокого профессионального уровня работников отрасли.

Наука природоресурсного права в России традиционно охватывает достаточно широкий круг аспектов, стремясь рассматривать в юридическом единстве весь комплекс взаимодействия общества и природных ресурсов, организации рационального природопользования. Сложна структура самой природоресурсной сферы, представляющей межотраслевой комплекс всех ее видов, каждый из которых имеет свою специфику, что не может не затруднять системный взгляд на проблемы комплексного и рационального природопользования. Являясь узким местом в экономике страны, природопользование не только испытывает на себе общие тяготы социально-экономического кризиса, но и, отпущенное функционировать в автономном режиме, вносит свою лепту в углубление кризиса. Переход от системы директирования к повсеместному рынку, отсутствие надлежащего материально-технического обеспечения, разрушение, особенно на востоке страны, инфраструктуры, недостаточное внимание научным разработкам и подготовке кадров, рост убыточных предприятий может привести к зависимости России в этой сфере от зарубежных стран.

Степень эффективности воздействия исполнительной власти на общественные отношения в сфере природопользования определяется и тем, насколько системно учитываются интересы центра и регионов, населения, проживающего на определенной территории, как обеспечивается использование объективных законов общественного и государственного развития, опирается ли исполнительная власть на активность и инициативу профессионалов, граждан в целом, созданы ли благоприятные условия для продуктивной и заинтересованной, социально защищенной трудовой деятельности, опираются ли органы государственной власти на научно обоснованные правовые основы природопользования. Несоблюдение хотя бы одного из на-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

званных требований резко снижает научность и эффективность управления, продуктивность деятельности отраслевых органов управления в данной сфере.

В условиях перехода к рыночным отношениям наблюдается излишняя коммерциализация правовых природоресурсных отношений. Прежде всего это выражается в переводе всех видов природопользования на платную основу. Обычное право народов Крайнего Севера предусматривает, что традиционные промыслы в сфере природных ресурсов базируются на бесплатном природопользовании. Характерно это и для многих природных ресурсов в других регионах. В Республике Башкортостан, где традиционно значительная часть населения занимается пчеловодством, в том числе и единственным в стране – бортничеством, в связи с тем, что лес является оптимальным местом медосбора, в последние годы Министерство лесного хозяйства республики установило значительные денежные суммы за размещение пасек на земле лесного фонда. Нельзя не отметить и то, что нормативно-правовое регулирование, как и организационно-управленческие действия, во многом инсценируемые по вертикали, как рекомендации в целевых федеральных программах, не получили предметного развития, учитывающего региональные особенности, не уделяется должного внимания повышению роли местных органов управления. Правовое регулирование природопользования наиболее оптимальным может быть при условии строгого учета региональных и местных особенностей. Весьма интересной представляется мнение Г.Е. Быстрова, утверждающего, что в законодательстве о природных ресурсах заложен принцип "двух ключей", по существу, федеральные и региональные органы могут решать принципиальные вопросы сообща. Несомненно, это объективно уменьшает вероятность ошибок и злоупотреблений, нарушений конституционности и законности, приведет к укреплению единства страны. В начале 90-х годов Республика Саха – (Якутия) в явочном порядке объявила леса своей собственностью, приняв одновременно и ответственность за их рациональное использование, воспроизводство и охрану. Но отсутствие средств для содержания лесного фонда привело к тому, что республика сочла необходимым руководствоваться Лесным кодексом РФ, в котором права, обязанности и полномочия распределены между Федерацией и ее субъектами. Разграничение компетенции в сфере распоряжения природными ресурсами все еще конфликтная (дискуссионная) область внутригосударственных отношений.

Остается достаточно острым вопрос, на каких основаниях будут распределены объекты государственной собственности на природные ресурсы, как будет организовано повседневное управление с учетом правового положения федеральных и региональных отраслевых и межотраслевых органов исполнительной власти, а также органов общей компетенции. Несомненно, решающее слово будет за практикой государственного регулирования в облас-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ти использования и охраны природных ресурсов, концептуальным видением перспектив государственного строительства. Рациональное природопользование, являясь неотъемлемым условием укрепления российской государственности, представляет собой многосложную, многотрудную и многоаспектную проблему и настоятельно требует целостной и объективной, отвечающей современным условиям России научно-практической концепции обеспечения ее устойчивого развития. Разумеется, на первый план выдвигаются прежде всего административно-правовые проблемы, теории организации, повышения эффективности управления по обеспечению целостности страны, ее авторитета. По существу, речь идет о разработке целостной концепции, стратегии и тактики будущего России. Почему это крайне важно подчеркнуть? За рубежом появились высказывания, что Россия как целостное государственное образование не имеет перспективной концепции своего бытия и утратила по этой причине право на жизнь.

История любого государства имеет свою внутреннюю логику развития. И в этой связи крайне важно обеспечить подлинное внимание к экономической безопасности России, роли всей системы права в обеспечении устойчивого развития социально-экономической и политико-государственной сфер. Представляется, что стержнем концепции укрепления российской государственности является рациональное природопользование. И вот почему. Во-первых, природные ресурсы стали важнейшим объектом межгосударственных, межнациональных отношений, хозяйственно-экономических связей государств, мощным средством пополнения государственной казны, основой решения социальных проблем. Во-вторых, освоение, рациональное использование природных ресурсов является основой жизнедеятельности страны, населения, обитающего на конкретной территории. Одновременно, и это необходимо подчеркнуть, природопользование один из источников обеспечения контроля за территорией. Министерство природных ресурсов РФ, Федеральная лесная служба РФ, Государственный комитет РФ по рыболовству, их территориальные органы, учреждения, предприятия и организации выполняют исключительно важную государственную задачу по рациональному использованию ресурсов, охране территории. Решение данной задачи приобретает первостепенное значение в условиях Дальнего Востока, Крайнего Севера. При этом главный вопрос стратегии управления рациональным природопользованием не в эпизодической интенсивности направления сил государства, а в продолжительности этого напряжения, поддержании жизнеобеспеченности востока страны. Роль региональных органов природопользования на Севере и Дальнем Востоке в сохранении целостности страны трудно переоценить.

Разумеется, комплекс действий социально-экономического характера в значительной мере зависит от материальных и иных возможностей центра,

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

регионов, их согласованного функционирования и, что особенно важно отметить, оптимизации деятельности органов местного управления, осознания ими государственной важности решаемых задач. Органы государственного управления природопользованием несут ответственность за организацию рационального использования ресурсов, их сохранение, комплексную эксплуатацию. Вот почему большое значение имеют высокий профессионализм кадров, их деловые качества. Сочетание профессионализма, нравственно-этических качеств, наличие и возможность внедрения новейших технологий, заинтересованность работников в использовании современных достижений науки обеспечат эффективное природопользование. Достаточно отметить, что масштабы горного производства, эффективное использование природных ресурсов в других сферах обеспечивают эффективность организаторской деятельности. Эффективность управления любой страны в современных условиях предполагает системное научно-техническое обеспечение и высокий интеллектуальный потенциал, культуру паритета, строгое следование современным технологиям при неукоснительном обеспечении природоохранных требований. Вот почему при разработке стратегии устойчивого развития страны природным ресурсам, их рациональному использованию должно быть уделено пристальное внимание как основе жизнедеятельности государства, общества и населения. Аксиомой теории государственного управления является повседневный учет влияния природного фактора (климат, состояние почв, наличие полезных ископаемых, а также растительного и животного мира, в целом уровня производительных сил). Именно здесь законы природы непосредственно сталкиваются с общественными законами развития, функционирования органов исполнительной власти и самоуправления, предприятий и организаций.

Отношения, возникающие в процессе природопользования, регулируются прежде всего нормами природоресурсного законодательства (в частности, общие вопросы охраны и использования недр, государственный фонд недр, кадастр полезных ископаемых, собственность на недра, лицензирование недропользования, права и обязанности недропользователей, плата при пользовании недрами, разведка и добыча полезных ископаемых, государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, ответственность за нарушение законодательства о недрах и другие вопросы). Во многом схожи основные направления законодательного регулирования применительно к другим природным ресурсам. В правовом регулировании природопользования задействованы нормы не только природоресурсного права, но и конституционного, административного, гражданского, финансового, земельного и других отраслей права. Анализ современного законодательства свидетельствует о том, что природопользование является, во-первых, предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; во-вторых, осуществляется на четкой

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

правовой базе, на основе лицензирования; в-третьих, установлена платность пользования природными ресурсами. Содержание правоотношений по природопользованию носит сложный характер и складывается под воздействием не только норм горного, водного, лесного и других отраслей, но и тесно связанных с ним земельных, гражданских, административных, финансовых норм права. Поэтому для этих правоотношений характерно наличие комплексного механизма регулирования отношений природопользования, значительная часть которых являются горизонтальными административно-правовыми отношениями. Для воздействия норм природоресурсного права на поведение участников правоотношений, на регулируемые общественные отношения используются различные методы правового воздействия.

В современный период расширен круг пользователей природными ресурсами, привлекаются иностранные инвесторы, введено многообразие форм собственности, что обусловило необходимость наряду с традиционным административно-правовым методом регулирования отношений широко использовать гражданско-правовой метод. Законом установлен разрешительный порядок пользования недрами. Согласно ст.9 Закона Российской Федерации "О недрах" лицензия является основанием на право пользования недрами. Статья 10 Закона "О недрах" устанавливает, что недра предоставляются в пользование для геологического изучения – на срок до 5 лет, а если недра предоставляются для добычи, то срок устанавливается до 20 лет. При совмещении видов пользования – на срок до 25 лет. Неотъемлемыми составными частями лицензии являются: 1) данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, представляющих лицензию, а также основание предоставления лицензии; 2) данные о целевом назначении работ, связанных с пользованием недрами; 3) указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование; 4) указание границ земельного отводили акватории, выделенных для ведения работ, связанных с пользованием недрами; 5) сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу); 6) условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями; 7)согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье, а также соглашение о его долевом распределении; 8) соглашение о праве собственности на геологическую информацию, полученную в процессе пользования недрами; 9) условия выполнения установленных нормами и правилами требований по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ; 10) порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Права и обязанности пользователя недрами возникают с момента получения лицензии на пользование недрами. Лицензия предоставляется совместно органом исполнительной власти субъекта РФ и федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными звеньями, а в случаях, предусмотренных законодательством, – федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом; оформление, регистрация и выдача лицензии на пользование недрами осуществляется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением. Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в ней вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия осуществления этой деятельности.

Доля иностранцев в общей добыче полезных ископаемых России не превышает 2-3%. Они являются совладельцами российских горнодобывающих компаний. Так, из 20 тысяч выданных Министерством природных ресурсов РФ лицензий на недропользование владеют отечественными месторождениями лишь несколько иностранных компаний. Вместе с тем нельзя не отметить, что в начале 90-х годов были допущены серьезные нарушения законности и государственной дисциплины при выдаче лицензий недропользователям, в частности, не были организованы конкурсы, акции оценивались без достаточного учета запасов месторождений. Согласно законодательству должны были быть закреплены права на недра без конкурса за теми организациями, которые уже осуществляли их разработку. Разумеется, сырьевая база России должна развиваться, необходимо настойчиво изыскивать источники финансирования, в том числе и добычи драгоценных металлов, нефти и газа. Кстати, по данным Министерства природных ресурсов РФ, из 120 тонн золота 12 тонн добыты с участием иностранных компаний. Из более 300 млн. тонн общей добычи нефти в 1998 году на иностранное участие выпадает не более 15 млн. т. Можно выделить несколько особенностей государственного воздействия в различных странах на нефтяной бизнес. В Норвегии, Франции, Италии значительную часть затрат не геологоразведку, обустройство месторождений, приобретение лицензий на разработку нефтегазовых ресурсов берут на себя государственные компании. В Китае, Саудовской Аравии, Венесуэле, Индии, Бразилии, Мексике определяющее место занимают государственные компании, объединяющие все стадии добычи, переработки и распределения продукции. В тех странах, где нефтеотрасль является бюджетообразующей, доля государственной собственности в нефтегазовой промышленности составляет не менее 50%. В современный период государственная собственность в сфере нефтедобычи и нефтепереработки находит самое широкое распространение как среди ведущих промышленных стран, так и среди основных экспортеров и импортеров нефти.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

По своей сути эффективное и рациональное использование минерально-сырьевой базы нашей страны возможно при широкой централизации ресурсов, независимо от административных границ субъектов РФ. Выбор пользователя недр, которому полномочные органы государственного управления передают недра в пользование, осуществляется на основе контракта либо прямого распоряжения. Право пользования недрами прекращается, во-первых, по истечении срока, на который была выдана лицензия; во-вторых, при отказе владельца лицензии от права пользования недрами; в-третьих, при наступлении условия, с наступлением которого прекращается право пользования недрами. Досрочно право пользования недрами прекращается в связи с установлением Госгортехнадзором грубых нарушений правил пользования недрами, а также при наступлении других условий, четко оговоренных в законодательстве.

Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" предусматривает право пользования недрами на основании соглашения. Лицензия на право пользования недрами должна быть выдана в 30-дневный срок со дня подписания соглашения. Лицензия выдается на срок действия соглашения и соответственно может быть продлена, переоформлена либо утрачивает свою силу на основании условий соглашения. В данной ситуации государство выступает в роли "участника оборота, а право пользования недрами... принадлежащее государству, оно предлагает потенциальным инвесторам на договорной основе[1]".

Правовое регулирование, в частности, добычи полезных ископаемых охватывает регулирование всего производственного цикла горного предприятия, начиная с его учреждения, проектирования, строительства, последующей разработки месторождения и заканчивая этапом истощения месторождения, консервации горных выработок, рекультивации ландшафта и ликвидации предприятия. Одна из особенностей методов регулирования природоресурсных отраслей законодательства – их комплексность. Так, с одной стороны, владение и пользование лесными угодьями (лесной фонд), допущенными к сдаче в аренду, регулируются нормами частного права; с другой стороны, владелец обязан осуществлять меры по соблюдению различных адми-

---

[1] Сосна С.А. Комментарий к Федеральному закону "О соглашениях о раздаче продукции". М., 1997. С.27. Весьма интересной в теоретическом плане является позиция авторов о том, что по этому закону само суверенное государство выступает субъектом соглашения в лице правительства и в данном случае право пользования участком недр на условиях раздела продукции предоставляется инвестору на основании соглашения о разделе продукции и в соответствии с его условиями. Встает вопрос: выступая в роли субъекта торгового оборота, утратило ли государство свои функции, которые, в частности, проявляются им по линии административного регулирования, когда оно в лице своих органов выдает недропользователю лицензию? На этот вопрос надо ответить отрицательно. Вознесенская Н., Коргинц Ю. Правовой статус лицензии на право пользования недрами. С.46.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

нистративных режимов (рациональное использование ресурсов, противопожарные и другие требования), которые регулируются нормами публичного права.

По законодательству об охоте, договор, наряд-заказ должен иметь охотник при охоте на определенные виды животных (например, дикие кабаны и медведи)[1]. По законодательству о рыболовстве и охране рыбных запасов, лицензия – разрешение на право лова ценных пород рыб и других морепродуктов, в том числе и в 200-мильной зоне России[2].

Публично-правовые методы регулирования в сфере природопользования неотделимы от частноправовых отношений собственности конкретных природопользователей.

Составной частью воздействия природоресурсного законодательства на укрепление отечественной государственности является современная правовая основа, которую составляют прежде всего Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Законы РФ "О недрах (в редакции 1995 г.), "О рыболовстве и охране рыбных запасов в РФ", "Об оленеводстве", "О континентальном шельфе РФ" и другие законодательные акты, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законодательство субъектов Российской Федерации. Правовая основа природопользования характеризуется динамичными изменениями. Видный государственный и общественный деятель России Петровской эпохи В.Н. Татищев подготовил в 1714-1715 гг. Горнозаводской устав, в котором впервые правовыми предписаниями регламентировались организация горнозаводского производства, подготовка кадров, поскольку недропользование предполагает профессиональную специализацию, требует знаний и навыков. В 1806 году императором Александром I было утверждено Горное положение, подготовленное известным ученым А.Ф. Дереги. Природоресурсное законодательство согласно ст.72 Конституции РФ отнесено к совместному ведению РФ и ее субъектов. Совместное ведение – это согласование и разграничение полномочий между федеральными государственными органами и органами государственной власти субъектов РФ. Те или иные положения законодательства субъектов РФ, противоречащие федеральному законода-

---

[1] Закон Томской области "Об охоте и охотничьем хозяйстве Томской области" (№ 351 от 01.11.96).

[2] По сведениям департамента морской охраны ФПС РФ потери России от незаконного вылова рыбы и других морепродуктов в 1998 г. составили 2,5 млрд. долларов. См.: Известия, 1999, 21 янв. В конце 1997 г. Правительство РФ вносило предложение о создании единого межведомственного центра по охране экономических интересов страны, чтобы устранить несогласованность в действиях на этом направлении ФПС, ФСБ, МВД и ФАПСИ. По-прежнему остро стоит вопрос о совершенствовании законодательства по рыбоохранной деятельности, повышении ответственности Госкомрыболовства РФ.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

тельству, не имеют юридической силы, могут быть подкреплены судебной или административной защитой. В уставах, законах, конституциях субъектов РФ отражено обязательное соответствие регионального законодательства федеральному. В Лесном кодексе РФ 1997 г. установлены правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их природоохранного и ресурсного потенциала, определены основные направления осуществления регулирования отношений с учетом представления о лесе как совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей общенациональное, экономическое, экологическое, оборонное, социально-культурное и эстетическое значение. По мнению В. Зорькина, лесной фонд представляет собой общефедеральное публичное достояние, которое должно использоваться как в интересах Федерации, так и ее субъектов. По его мнению, здесь существует расщепленное право собственности.

Интерес представляет в этой связи зарубежный опыт. Национальной службе лесоводства Франции, созданной в 1964 г., на основании закона присвоено наименование промышленного и торгового государственного учреждения. Специально подчеркивается, что его служащие являются государственными должностными лицами. В ФЗ "О недрах" (в редакции 1995 г.) были закреплены научные, правовые, организационные основы изучения, использования и охраны минеральных ресурсов и недр. По обоснованному мнению В.П. Орлова, в постановлении Правительства РФ от 30 июня 1994 г. №876 определены цели, задачи, принципы, этапность, методика, финансовое обеспечение и т.д. подготовки минерально-сырьевой базы основных видов стратегических ресурсов России. Эта черта природоресурсного законодательства характерна по существу для всех этапов его развития. Достаточно отметить, что в горное законодательство дореволюционной России, после принятия в начале XVIII века Положения о горных выработках постоянно вносились существенные изменения и дополнения. Так, горный кодекс 1896 г., в котором обстоятельно регулировались отношения в сфере недропользования, был в соответствии с запросами времени признан недействительным и утратил юридическую силу в 1914 году, так был принят новый Горный кодекс. Кстати, это был последний кодекс, принятый в дореволюционной России. После 1917 года произошла коренная ломка природоресурсного законодательства. Было отменено все прежнее законодательство и установлен принцип, согласно которому природные ресурсы являлись государственной собственностью. В декрете СНК РСФСР о социализации земель провозглашались государственная собственность на землю, недра, воды, леса, другие природные ресурсы. Горное положение 1927 г. закрепляло разрешительный (административно-правовой) порядок поиска и разведки, открытия месторождений. Согласно Основам законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

1976 г. все недра составляли единый государственный фонд недр. Недра предоставлялись в пользование на основе специального разрешения. В соответствии с Основами законодательства о недрах был разработан и принят в 1976 г. Кодекс о недрах РСФСР. По свидетельству специалистов централизованная системы управления, опираясь на эти законодательные акты, функционировала достаточно эффективно и продуктивно. Нельзя не отметить, что по существу до начала 70-х годов правовую основу регулирования отношений природопользования составляли ведомственные нормативно-правовые акты. Следует обратить внимание и на то, что и в настоящее время по-прежнему нормативно-правовое регулирование в сфере природопользования инициируется посредством целевых программ, не имеющих надлежащей законодательной базы, и, что особенно важно подчеркнуть, не получает предметного специального развития, необходимого финансирования.

Государственное управление в сфере природопользования осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также федеральными и региональными органами исполнительной власти отраслевой и межотраслевой компетенции. Федеральные органы управления природными ресурсами создают территориальные органы по согласованию с субъектами Российской Федерации. Основными направлениями реализации компетенции органов исполнительной власти в сфере природопользования являются: определение и реализация федеральной политики природопользования; определение стратегии использования темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения природопользования, пути разработки и реализации федеральных программ; определение общего порядка природопользования; охрана окружающей природной среды (наиболее важная сторона деятельности); разработка соответствующих стандартов (норм, правил); обеспечение контроля и надзора в сфере природопользования. Управление в сфере природопользования представляет собой целенаправленную организаторскую деятельность уполномоченных органов государственной власти, направляемую на практическое решение задач по рациональному использованию природных ресурсов. В начале 90-х годов высказывалось мнение, что аксиомой перехода на рыночные отношения является ликвидация отраслевой системы министерств и ведомств, их функций. Практика государственного строительства показывает, что существуют отрасли, сферы и области исполнительной деятельности, когда характер и содержание их функционирования предполагает государственные масштабы, где, как представляется, должна быть сохранена отраслевая система государственных органов. Несомненно, к такой системе относится природопользование. Тенденцией управления в этой сфере является поддержка и охрана государством природопользователя природы и через них

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

национального предпринимательства в комплексе отраслей природопользования.

Правительство РФ в апреле 1999 года рассмотрело Концепцию развития алмазно-бриллиантового комплекса до 2005 г., в которой предусмотрено усиление государственного воздействия. Во вновь создаваемых предприятиях определяющий пакет акций будет принадлежать государству. Приоритетное право выбирать самые конкурентоспособные, пользующиеся повышенным спросом алмазы остаются в компетенции государственных органов. Под государственный контроль подпадет сортировка и оценка алмазов, сертификация необработанных камней, их распределение. Создается алмазный центр под контролем Минфина РФ и Государственного таможенного комитета РФ. В Концепции обращено внимание на более широкое использование научно-технического потенциала, высокого профессионализма кадров. В России классическая огранка алмазов – более 50 граней, а поэтому столь высокая цена на мировом рынке. Оздоровлению АБК, а также в целом добычи драгоценных металлов способствовало бы изменение системы налогообложения, всей системы организации работ – от разведки месторождений до продажи драгметаллов на внутреннем и внешнем рынке. Не следует забывать, что рынок легко потерять, конкуренция слишком велика. Уход предприятий с мирового рынка драгоценных металлов отрицательно скажется на развитии отрасли. Использование природных ресурсов – это хозяйственная деятельность по их добыче, переработке и реализации; множественность и разнообразие природных ресурсов предполагает наличие разветвленных органов (Министерство природных ресурсов РФ, Федеральная служба лесного хозяйства России, Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ и другие специализированные органы); во многом особенности управления в этой сфере определяются формой собственности на определенный природный ресурс.

Известным исследователем С.А. Боголюбовым была высказана интересная точка зрения. По его мнению, Министерство природных ресурсов РФ реализует лишь функции управления недрами и водами, а остальные ресурсы (земля, леса, животный мир, включая рыбное хозяйство) остались на "вольных хлебах". Кроме того, он считает, что попытка отделить задачи экологического контроля от природопользования – не первая и, скорее всего, не последняя, так как функция контроля до конца не выделена[1]. Особо следует поддержать мнение С.А. Боголюбова о необходимости разработки в законодательном порядке концепции управления охраной окружающей среды и рациональным природопользованием. Представляется весьма своевременным разделение природоохранных функций и охраны окружающей среды,

[1] Государство и право. 1997. № 5.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

реализация которых в общегосударственном масштабе поручена Государственному комитету РФ по охране окружающей среды, и хозяйственных функций применительно к одному или нескольким природным ресурсам. Очевидно, наиболее перспективным направлением усиления научности управления в сфере природных ресурсов является организация управления по специализированному ресурсному признаку. Продолжающийся все более интенсивный процесс вовлечения в хозяйственную сферу природных ресурсов, усиливающаяся коммерциализация, предпринимательство, привлечение иностранных инвесторов предполагают усиление роли межотраслевых органов управления: Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерства государственного имущества РФ, Министерства науки и технологий РФ, Министерства региональной политики, Министерства труда и социального развития РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономики РФ, Государственного комитета РФ по государственным резервам, Государственного земельного комитета РФ, Государственного комитета РФ по охране окружающей среды, Государственного комитета РФ по стандартизации и метрологии, Государственного таможенного комитета РФ, Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и других органов.

Наличие значительного числа органов, реализующих определенные функции в сфере природопользования, ведет к участию в реализации их компетенции большого числа специалистов, что предполагает усиление роли координации научного прогнозирования. В.И. Терещенко отмечал: "В огромных хозяйствах нашего времени эти вопросы решаются уже целой группой специалистов, и чем больше "музыкантов", играющих на разных инструментах, в таком хозяйственном "оркестре", тем более необходимым делается "дирижер". Дирижер должен быть знаком с каждым инструментом своего оркестра, но обычно каждый музыкант в оркестре владеет своим инструментом гораздо лучше дирижера, т.к. искусство "дирижера" отлично от искусства каждого отдельного музыканта[1]. Соотношение целей, задач, функций, поиск методов их осуществления в сфере природопользования имеет свои особенности, связанные с тем, что объективные законы развития природы и общества могут реализовываться как при стихийном, так и при научном учете их требований. В первом случае органы государственного и внутрихозяйственного управления, не зная всей системы этих законов, направлений их реализации, на основе повседневного опыта, практики, учета ошибок и неудач, так или иначе вырабатывают определенные принципы более или менее рационального использования природных ресурсов. Во втором – участники деятельности в сфере природопользования реализуют функции, познав соот-

[1] Терещенко В.И. Организация и управление. Опыт США. М., 1965. С.34.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ветствующие закономерности, сознательно и целенаправленно используют их в повседневной деятельности. Следует подчеркнуть, что и сами закономерности в исследуемой сфере обнаруживаются тогда, когда достигнута определенная степень зрелости, накоплен большой практический опыт.

Специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере изучения воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов и координирующим деятельность в этой сфере, является Министерство природных ресурсов РФ. Министерство является государственным органом, осуществляющим управление государственным фондом недр, использованием и охраной водного хозяйства, а также в пределах своей компетенции специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды. Министерство с учетом его предшественников является устоявшимся отраслевым органом исполнительной власти. Разумеется, в новых исторических, социально-политических условиях в его организации и деятельности, компетенции нашло отражение то новое, что характерно для функционирования органов исполнительной власти. Министерство природных ресурсов, во-первых, возглавляет отрасль однородных предприятий, организаций и учреждений; во-вторых, внутриотраслевые территориальные органы на местах, в том числе бассейновые; в-третьих, система отраслевых органов реализует функции государственного контроля; в-четвертых, глава министерства – член Правительства РФ; в-пятых, в министерстве образуется коллегия в составе министра (председателя коллегии), а также других руководящих работников центрального аппарата. Согласно Положению о Министерстве природных ресурсов РФ от 17.05.97 г. в состав коллегии могут включаться представители других федеральных органов исполнительной власти, ученые и специалисты. Коллегия на своих заседаниях рассматривает основные вопросы деятельности министерства. Решения коллегии оформляются протоколами и постановлениями коллегии и реализуются приказами министра. Численность и персональный состав коллегии, кроме лиц, входящих в ее сосав по должности, утверждаются Правительством РФ по представлению министра; в-шестых, министр издает в пределах своей компетенции приказы, распоряжения, дает указания и организует контроль за их исполнением, утверждает в установленном порядке инструкции, правила, методические указания и нормативно-технические документы в области изучения, учета, воспроизводства, использования и охраны недр и водных объектов. Согласно законодательству министр назначается и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Важно подчеркнуть, что Министерство природных ресурсов РФ рассматривает в порядке, предусмотренном законодательством, дела об административных правонарушениях в области недропользования и водопользования.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные звенья направляют хозяйственную деятельность предприятий, осуществляющих разведку и разработку месторождений полезных ископаемых, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, связанных с добычей полезных ископаемых. Министерство и его региональные органы не могут заниматься коммерческой деятельностью.

Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешних и будущих поколений народов Российской Федерации.

Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и контроля.

В задачи Министерства природных ресурсов входят: определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых, обеспечение развития минерально-сырьевой базы; установление квот на поставку добываемого минерального сырья; введение платежей, связанных с пользованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья; установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, а также рационального использования и охраны недр. Важным направлением в деятельности Министерства природных ресурсов РФ является обеспечение в подведомственных организациях комплексного природопользования, осуществляемого в определенных границах пользования природным объектом как территориальным сочетаниям природных ресурсов (земельные участки, недра, леса, воды и др.), позволяющим достигнуть рационального использования каждого природного ресурса в данной местности. Не менее важным является осуществление министерством функций по проведению единой научно-технической политики, оценки и прогнозирования антропогенного воздействия на природную среду, контроль за развитием и эффективным использованием материально-технической базы территориальных органов и подведомственных организаций. На современном этапе весьма важной функцией министерства является инвентаризация уже разведанных месторождений, оценка их потенциала в реальных условиях. Весьма важна предварительная, текущая и последующая экспертиза месторождений, освоение других природных ресурсов.

Геология прошла тот период, когда выводы и прогнозы на открытия давались массово, достаточно неконкретно, а затем, по существу, недостаточно рационально использовались, горные выработки занимали большие территории, под такие проекты создавали новые производственные мощности. По объему государственных инвестиций геология входила в разряд наиболее значительных. В современных условиях экономические возможности во

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

многом приблизили недропользование к рыночным отношениям. По мнению министра природных ресурсов РФ, крупнейшие геологические открытия могут быть осуществлены с первых поисковых разработок, если в основе задачи стоит открытие, а не обоснование объема работ. Увязка геологических проблем с непосредственной практикой, решения их посредством механизма заказов потребителя позволили резко повысить эффективность поисковых работ. В.П. Орлов отмечает, что, как всегда это было в России, маятник практических интересов из одного крайнего положения может качнуться в другую крайность. Однако все более и более маятник возвращается в оптимальное положение. Ученые и специалисты осуществляют классификацию проблем геологии на глобальные, общероссийские, межрегиональные, региональные и локальные, на научные и научно-практические, на фундаментальные и прикладные, отмечая при этом их экономическую значимость и очередность решения. Несомненно, между неправильно понимаемыми традициями и новыми задачами существуют внутренние противоречия.

Новые задачи обусловлены самыми различными причинами: изменением положения отрасли, новым соотношением сил на международной арене, уровнем развития производительных сил в стране и за рубежом, научными достижениями, новыми технологиями, расстановкой вовне политических сил. Новая обстановка требует новой организации внешнего и внутриотраслевого уровня и предполагает усиление единства и координации в деятельности всей структуры и системы исполнительной власти. Прежде чем будут указаны и обоснованы проблемы, складывающиеся из порой стихийных интересов и предложений специалистов, необходимо осуществлять научно обоснованную классификацию по уровням и отраслевым срезам, четко обозначить способы и направления решения, закрепить в определенных программах, с обозначением сроков, объемов, заказчиков и, главное – стоимости затрат. Министр природных ресурсов обратил внимание на то, что проблема видится не столько в природных ресурсах России, сколько в нашей способности их осваивать. Затраты на использование недр – вот задача, которую Россия будет решать в начале XXI века. Масштабы геологического освоения шельфовых, арктических, полярных зон и Мирового океана не могут быть сравнимы с теми трудностями, которые имела геологическая служба в XX веке[1]. Наследием современности грядущему XXI веку является окончание

[1] Орлов В.П. Научное обоснование подготовки минерально-сырьевой базы стратегических ресурсов России. // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып.2.С.36-37,41; Российская газета, 1999. 30 апр. г. Например, Норильский горно-металлургический комбинат им. А.П. Завенягина производит 85 % никеля и кобальта, почти 2/3 меди и по существу весь выпуск платины в стране. По палладию комбинат занимает первое место в мире. В современных условиях разработана долговременная программа дальнейшего развития комбината, охватывающая производство, социальную сферу, финансирование. Прежде всего она предусматривает отражение затрат на производство и реконструкцию основного

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

периода экстенсивного, географического, а также индустриального "вещественного" развития народного хозяйства. Время, когда было все еще позволительно не учитывать или учитывать незначительно вред, наносимый природным ресурсам и окружающей среде, ушло. Дефицит многих ресурсов ведет к необходимости радикального пересмотра политики государства и общества по отношению к природным ресурсам. Будет радикально изменен тип и стиль хозяйственного управления в сфере природопользования, охраны окружающей среды.

В деятельности Министерства природных ресурсов важным направлением является участие в современной подготовке специалистов. Нельзя не отметить, что в силу ряда причин во многом налаженная подготовка специалистов утратила свои позиции. Цикл образования специалистов в этой сфере должен позволить горному инженеру наиболее полно оценить геологические материалы. По мнению крупнейших ученых горный инженер перед планированием работ должен четко представлять геологические условия, глубоко и всесторонне знать тот вид полезных ископаемых, добыча которых предполагается. Система разработок, правильный выбор их способа, планирование горных работ определяются во многом уровнем подготовки интеллекта геолога, горного инженера. В исследованиях отмечается, что разработка месторождений проводится часто в крайне сложных условиях, связанных с арсеналом машин, механизмов, инструментов, осуществляется на больших глубинах земной коры, периодически приходится сталкиваться со стихийными силами природы: горным давлением, подземными водами, высокой температурой горных пород, загазованностью, выбросами газа и угля, горными ударами. Вот почему одна из важнейших функций профессионалов – разработать и организовать безопасное ведение работ, строгое выполнение требований законодательства по охране труда. Крайне сложные условия организации горных работ не только предъявляют к специалистам строгие требования в теории, но и, что следует особо подчеркнуть, предъявляют глубокое знание жизни, практики, что позволяет профессионалу выработать некое "шестое"

производства, снижение безвозвратных потерь цветных металлов, усиление профессионализма управленцев, решение насущных социальных бытовых вопросов работников. К разработке программы был привлечен трудовой коллектив (Российская газета. 1999. 27 февр.) В алюминиевой промышленности за последние годы стали возникать вертикально интегрированные структуры управления, которые способны возродить и расширить производственно-хозяйственные и межрегиональные связи. Они облегчают интеграционные процессы в масштабе страны. Мощный производственный, технологический и финансовый потенциал таких объединений (например, "Сибирский алюминий") при соблюдении законодательства способен в условиях рационального управления стать эффективной организационно-правовой формой проведения государственной и промышленной политики. (см.: Металл успеха // Российская газета. 1998. 10 дек.); От скандалов даже металл сжимается // Российская газета.1999. 25 марта.; Алюминиевая река – крутые берега // Российская газета. 1999. 6 апр.).

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

чувство, тончайшую интуицию, облегчающие принятие своевременных и оптимальных решений в экстремальных условиях[1].

В основу управления в сфере природопользования могут быть положены следующие организационно-правовые начала: 1) сохранение природной системы; 2) широкое использование науки, передового опыта, современных технологий; 3) обстоятельное социально-экономическое обоснование; 4) обеспечение устойчивой деятельности предприятий и организаций природоресурсной сферы. Важным направлением деятельности всей системы государственного управления в природоресурсной сфере является обеспечение конституционности и законности. Прежде всего в законодательстве необходимо детальное разграничение полномочий в области использования и охраны природных ресурсов между Федерацией и ее субъектами. В любом суверенном государстве законодательство формируется сверху вниз, а не наоборот. Согласно ст.72 Конституции РФ федеральное законодательство должно представлять возможности для регулирования отдельных общественных отношений в этой сфере субъектом Российской Федерации. Предпочтительнее четко разграничить собственность на конкретные природные ресурсы между Федерацией и ее субъектами. Отраслевые и межотраслевые органы должны точно знать, кому принадлежат конкретные природные ресурсы: Федерации, региону, народу, населению, которое живет на этой территории? В условиях, когда природные ресурсы стали важнейшим объектом хозяйственного оборота, наличие противоречий в правовой основе затрудняет деятельность органов исполнительной власти. Решить организационным путем одним разом эти и другие проблемы не представляется возможным. Скорее всего это будет длительный, а может, и постоянный процесс, в значительной степени направляемый практикой деятельности органов исполнительной власти, предприятий и организаций и, что особенно важно подчеркнуть, судебной практикой. Ежегодно в арбитражных судах возрастает число дел по спорам, возникающим из правоотношений природопользования, о взыскании с организаций штрафов, о признании недействительными нормативных актов органов государственного управления в сфере природопользования, не соответствующих законодательству, нормативно-правовым актам ограничений физических и юридических лиц.

Физическое разделение государственной собственности не является панацеей от конфликтов по разграничению полномочий. В литературе подчеркивается, что невозможно полностью исключить участие субъекта РФ или местных органов в управлении федеральной собственностью и наоборот, а соответственно и решить вопрос о разграничении компетенции между феде-

[1] Н.В. Мельников писал, что "горный инженер несет ответственность перед государством за рациональное извлечение минерального сырья из недр" (Горные инженеры. М., 1981. С.258; См.: Куда идет геолог. // Известия. 1991.15 февр.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ральными и региональными органами. К сфере разграничения между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ вряд ли можно подходить с таким положением, как владение, пользование и распоряжение. Владеть, пользоваться и распоряжаться можно имуществом, но не полномочиями, правами и обязанностями. В этой связи разграничение объектов природопользования, определение правового режима объектов природы весьма важно, одновременно следует четко определить, какой орган, должностное лицо несут ответственность за рациональное и эффективное, продуктивное использование природного ресурса.

Крайне слабо проявляют себя отраслевой (государственный) контроль и природоохранная служба РФ, их территориальные звенья. Помимо экономической расбалансированности, ослабления политического и государственного воздействия, этому способствует аморфность и неопределенность юридической ответственности органов и должностных лиц как отраслевых органов, так и контрольно-надзорных. Сложилась весьма сложная ситуация: в каждом субъекте Федерации действуют территориальные органы центральных органов управления, но отсутствует целостная и эффективная система государственного контроля в сфере природопользования. Несмотря на достаточное обилие федеральных законов, регулирующих правоотношения сфер природных ресурсов, применение их вследствие значительной декларативности, отсутствия механизма практической реализации, а также несогласованности отдельных положений природоохранных и природоресурсных законоположений, нестыковки законодателя РФ и ее субъектов затруднено[1], что снижает эффективность контрольно-надзорной и организационной деятельности. Здесь уместно подчеркнуть, что всякая правовая деятельность – организационная, но не вся организационная деятельность – правовая.

Нуждается в качественном изменении правовая работа на местах: направленность, разработка и осуществление мер с использованием правовых средств по защите интересов предприятий, организаций и учреждений, физических и юридических лиц, предпринимателей в сфере природопользования. Весьма важно, чтобы органы и должностные лица, руководители организаций с помощью юридических служб разработали и осуществили меры по реализации правовых норм в пределах их компетенции в целях предупреждения правонарушений, обеспечения законности и правопорядка (издание приказов и других правовых актов, связанных с укреплением дисциплины, организация контроля и проверки исполнения, особенно применительно к имуществу, финансам и другим средствам, анализ состояния дисциплины, изучение причин и условий совершения деликтов, принятие мер по их предупреждению). Весьма важно повысить роль государственного контроля за

[1] Суханов Е.А. Законов – тьма. Как их довести до ума? – "Российская газета", 29 апреля 1999 г.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

рациональным использованием и охраной недр. Федеральный горный и промышленный надзор РФ осуществляется в процессе государственного регулирования в области обеспечения промышленной безопасности, а также при реализации специальных разрешительных, надзорных и контрольных функций. Его основные задачи связаны с организацией и осуществлением государственного надзора за соблюдением требований по безопасному ведению работ в промышленности, устройству и безопасной эксплуатации оборудования, установлением требований (правил, норм) по организации производства; осуществлению лицензирования отдельных видов деятельности, связанных с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ.

Госгортехнадзор РФ осуществляет государственный надзор по вопросам своей компетенции в угольной, горнорудной и нерудной, металлургической и оборонной промышленности, в частности, за проектированием, строительством и безопасной эксплуатацией производств. Согласно законодательству предприятия, учреждения, организации, граждане обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды. Госгортехнадзор РФ выдает лицензии на отдельные виды работ, связанные с повышенной опасностью промышленных производств. Ему предоставлены широкие полномочия: проведение беспрепятственной проверки подконтрольных предприятий; дача обязательных для руководителей промышленных предприятий предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о приостановке работ, ведущихся с нарушением правил и норм безопасности; привлечение должностных лиц к административной ответственности; внесение обязательных представлений руководителям промышленных предприятий об освобождении от занимаемой должности должностных лиц, систематически нарушающих правила и нормы по безопасности работ. Постановления по вопросам его компетенции обязательны для исполнения объединениями и предприятиями. Свои функции и полномочия Госгортехнадзор реализует непосредственно или через образуемые региональные органы (округа).

По данным региональных природоохранных прокуратур, Генеральной прокуратуры РФ, в регионах получили достаточно широкое распространение такие виды деликтов, как разработка не возобновляемых природных ресурсов с нарушением законодательства о недропользовании; ввоз в Россию и захоронение опасных токсических веществ; вывоз стратегически важных сырьевых ресурсов; незаконный ввоз в Россию и вывоз из страны редких и исчезающих видов флоры и фауны. При этом перемещению, как правило, придается законный вид (в качестве полуфабрикатов, сырья). Все еще не выполняется законодательство об особо охраняемых природных территориях,

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

что ведет к уменьшению генофонда животных и растений[1]. Грубо нарушается законодательство об охране лесов от пожаров, допускаются серьезные нарушения правил охоты и ведения охотничьего хозяйства. Латентность административных деликтов предположительно в этой сфере не менее 95%.

В сфере природопользования накопился ряд серьезных проблем: наблюдается истощение некоторых ресурсов, допущены недостаточно обоснованные типы и формы их вовлечения в хозяйственный оборот, происходит ухудшение природоресурсного потенциала, в ряде мест достигнута критическая хозяйственная нагрузка на природную среду. Утверждение, что наша страна обеспечена минерально-сырьевыми ресурсами на многие десятилетия – серьезное недопонимание реальной действительности. Следует ответить на весьма фундаментальные вопросы: какого качества запасы, какой технологичности и, что не менее важно, где они расположены. Необходима серьезная экономическая, технологическая, политическая, государственная экспертиза в сфере природопользования в различных регионах России. В сфере природопользования весьма необходима система мер по социальной защите работников. В начале 90-х годов отмечалось, что если не будут социально защищены геологи, страна может оказаться без сырья и тогда "станем с протянутой рукой перед геологами других стран и будем платить валютой за поиски и разведку месторождений на нашей земле"[2]. Предстоит обеспечить проведение отраслевых опытно-конструкторских работ; предусмотреть расширение общегосударственного финансирования важнейших направлений отраслевой науки. Необходимость обеспечения безопасности в сфере природопользования предполагает выработку целостной и объективной, отвечающей потребностям современного развития общества научно-практической концепции укрепления российской государственности, составной частью которой должно быть рациональное использование природных ресурсов. Эффективная, рациональная и перспективная отраслевая и межотраслевая система управления в сфере природопользования является существенным стабилизирующим фактором и гарантом успешного развития Российской Федерации в будущем.

---

[1] Аналитический доклад НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации. // Состояние законности в РФ (1996-1997). М., 1998.

[2] Куда идешь, геолог? // Известия. 1991. 15 февр.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

АКТУАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЛИКТОЛОГИИ

В.Ф. ВОЛОВИЧ

Среди многочисленных нерешенных теоретических вопросов административного права применительно к современному периоду важное место занимают проблемы укрепления правопорядка, законности и дисциплины. Анализ повседневного состояния охраны правопорядка показывает нарастание негативных тенденций. Нельзя не отметить, что особенно остро это проявилось из-за отсутствия долговременной программы переустройства общества и экономики, непоследовательности, непродуманности управленческих решений, серьезных просчетов при реализации реформ, ошибочных политических прогнозов, нарастания межнациональных конфликтов.

Потребности и интересы государства, общества, личности настоятельно требуют исследований, в которых был бы проведен анализ причин и условий, способствующих нарушениям правопорядка и законности, давались бы научные рекомендации по упорядочению и стабилизации общественных отношений, особенно применительно к базовым устоям политической и гражданской жизни страны, определяющим сохранение, развитие и укрепление российской государственности, защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц. Ограниченные возможности людей (ограниченные в силу тех или иных объективных и субъективных факторов) по удовлетворению своих нормальных интересов и потребностей часто приводят к деформации как самих интересов и потребностей, так и направлений и способов их удовлетворения. В исследованиях по социологии отмечается, что легко быть моральным человеком, живя в условиях, которые не вынуждают граждан к морально осуждаемым поступкам. Скорее всего, безнравственно требовать быть нравственным, если нет минимума жизненных условий. Многие авторы подчеркивают, что правопорядок в стране давно не был столь неустойчивым: идет процесс разрастания бандитизма и разбоя, девальвируются правовые, социальные, моральные гарантии человеческого существования, растут взяточничество, коррупция сотрудников госаппарата, идет сращивание его части с теневыми коммерческими и криминальными структурами; просматривается стремление правонарушителей влиять на политико-государственную систему, особенно в регионах, скомпрометировать честных и преданных России должностных лиц.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Для науки административного права весьма результативно и продуктивно изучить повседневную реальность во всем ее многообразии, со всеми сложностями, противоречиями, трудностями, положительным и перспективным, а также отрицательным, регрессивным. Именно акцент на глубокое изучение повседневной практики позволяет внести реальные предложения и рекомендации по повышению качества и эффективности государственного управления, совершенствованию организации и деятельности системы исполнительных органов, укреплению законности и правопорядка, устранению излишней конфликтности и в конечном счете прогнозировать дальнейшее развитие отечественной государственности. Управление – это постоянное и настойчивое движение вперед, преодоление трудностей. Способность субъектов исполнительной власти видеть и прогнозировать будущее страны предполагает объективную (научную) информацию о состоянии дел. Объективное (научное) изучение и исследование повседневной реальности, глубокое и всестороннее ее знание в сочетании с подлинно теоретическими обобщениями позволяет дать относительно достоверный прогноз. Разумеется, ни один прогноз не может быть безусловным. Самый реалистичный прогноз базируется на высоком профессионализме, научности, объективной и своевременной информации, глубоком знании государственных и общественных устоев жизни страны, ее истории культуры, мировых тенденций развития.

Уже в конце XIX века видные ученые-правоведы обращали внимание на необходимость изучения всего комплекса политических наук, чтобы повысить эффективность государственного управления в России. Профессор П.Г. Редькин писал:...в благоустройстве нашего государства не было ни малейшего сомнения, когда все, казалось, было в совершенном порядке; когда извне смотрели на нас со страхом, смешанным с благоговейным уважением, чужеземные правительства, завидуя крепости, твердости, непоколебимости наших государственных учреждений, нашему могуществу... когда всякое малейшее участие в государственной деятельности обусловливалось чиновничеством, состоящим на государственной службе"[1]. Выдающийся ученый и педагог П.Г. Редькин далее отмечал необходимость постоянного анализа практики государственного строительства, воспитания управленцев-профессионалов, имеющих серьезное научное образование. В этой связи он писал: "Изучение политических наук казалось излишним. Правительству нужны были только юристы и администраторы, и притом такие, которые выучили бы Свод законов с возможною потребностью, буква в букву, а потом приняли бы законы также буква в букву – состоя на той или другой судебной или административной должности; нужны были подданные, которые бессознательно повиновались бы существующим законам, не умея отговариваться их неведением;

[1] Редькин П.Г. Из лекций по истории философии права. М., 1889. С.10.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

нужны были такие государственные мужи, которые могли бы заседать в высших правительственных учреждениях и занимать высокие должности, будучи почти от рождения по своим связям посвященными во все тайны государственного законодательства и управления..."[1].

Профессионализм современных управленцев высокого ранга прежде всего определяется развитым пониманием реального состояния, в котором приходится решать любую повседневную задачу и вытекающие из нее производственный, социальный, трудовой факторы, с одной стороны, и потребность в ресурсах и времени – с другой, не говоря уже об их зависимости от возможностей финансового и материально-технического обеспечения, внедрения суперсовременных технологий. Не менее важно чувство меры того, что может и что не может быть достигнуто. Смягчить наступление крайне нежелательных последствий могут ресурсы, рациональное и строго в соответствии с законодательством их использование. Только четкий и жесткий порядок, подлинное укрепление государственной безопасности, порядка управления, исполнительной дисциплины являются необходимыми условиями единства и целостности страны, сохранения ее престижа, культуры и духовности, обеспечения жизнедеятельности всех слоев населения, утверждения социальной справедливости. Вот почему нельзя не согласиться с предложениями о необходимости упорядочить связи между звеньями исполнительной власти, всеми ее органами, подразделениями, повысить качество профессионального юридического образования, что позволит ограничить все еще растущее влияние теневых структур на государственные дела, повседневную реализацию функций исполнительной власти, преодолеть стремление "неформальной" власти к монополизации ресурсов в корыстных целях, злостное нарушение финансовой дисциплины.

Однако столь желанный порядок не может быть наведен только силами правоохранительного корпуса, если само представление о порядке и дисциплине в стране не будет поддержано большинством жителей. А поддержит население тот порядок, который отвечает его представлениям о нравственности. Отсутствие целенаправленной деятельности всех ветвей государственной власти по поддержанию правопорядка, игнорирование зачастую правоохранительными органами нарушений законности и дисциплины, морально-этических требований наносит существенный ущерб укреплению государства, разрушает политические и гражданские институты. Наиболее четко это проявляется в незащищенности прав и свобод граждан, постоянной угрозе их жизни, здоровью, чести, достоинству, растущей преступности, резком увеличении административных деликтов, расширении наркомании и пьянства. Именно правопорядок – необходимое условие возрождения и становления

[1] Редькин П.Г. Указ. соч. С.10.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

современной высокотехнологической экономики, мощного развития всех отраслей народного хозяйства, рационального функционирования социальных и административно-политических сфер, укрепления обороноспособности страны, устранения конфликтности, противостояния определенных групп и слоев общества, утверждения гуманизма, сохранения целостности страны. Известный политолог и государственный деятель США З. Бжезинский видит цель русской политики мирового сообщества в том, чтобы раздробить Россию и взять ее под опеку. Подобным устремлениям политиков и правящих кругов отдельных стран следует противопоставить политическую волю всех ветвей власти, единство населения по обеспечению сохранения целостности России. Административные деликты, грубые нарушения государственной и исполнительной дисциплины и преступность стали реальной угрозой государственности и общественной безопасности. В частности, расширение деликтов, дезорганизующие процессы иррадиируют даже на Вооруженные Силы, что создает опасность жизнедеятельности всего государства. Непринятие необходимых мер по преодолению организованной преступности, других преступлений и правонарушений дестабилизирует правопорядок. Если бы в конце 80-х – начале 90-х годов были приняты адекватные меры по раскрытию преступлений, стабилизации правопорядка, межнациональных конфликтов можно было бы избежать.

Своеобразие современного состояния административной деликтности определяется двумя группами факторов. Во-первых, находящиеся за пределами собственной исполнительной деятельности государственных органов, функционирования администрации. Во-вторых, связанные с недостатками в статике и динамике управления, повседневном быте людей. К первой группе факторов следует отнести экономическую и социальную нестабильность, политическую напряженность; падение авторитета всех ветвей власти и престижа администрации; ослабление экономической и финансовой основы государства; резкое усиление социального неравенства, обнищание значительной части населения, детскую безнадзорность; межнациональную рознь и конфликты; терроризм; крайне противоречивое и динамичное изменение психологических и установок и социальных ориентиров. Ко второй группе можно отнести серьезные недостатки в подготовке, подборе, расстановке кадров; повсеместное игнорирование необходимой иерархии и дисциплины в процессе прохождения государственной службы; несовершенство правовой регламентации основных отраслей и сфер государственного управления. Нельзя не отметить усиливающегося отрицательного влияния внешних сил. Радикальное изменение обстановки в стране не сопровождалось достаточно адекватными мерами в сфере воспитания, идеологии в целом. Отказ от системы прежних представлений в политике, идеологии, философии хозяйствования и других областях не привел к новой системе ценностей, способных

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

реально сплотить население. Весьма эффективной мерой могло бы быть исключение возможности, когда органы исполнительной власти воспроизводят стагнацию. Особо отрицательно сказывается крайне низкий уровень качества жизни достаточно большого количества населения. Все перечисленные факторы последовательно воздействуют на установку личности как определенного механизма активного, деятельного отражения повседневной реальности.

В исследованиях Д. Узнадзе отражено, что центральной функцией, назначением установки является регуляция действий (поведения)[1]. При этом не следует упускать из виду, что иррациональное состояние во многом может подавить положительные установки. Роль подлинных ценностей трудно переоценить. Во-первых, у гражданина должны быть в жизни высокие, все определяющие ценности, чем он должен жить и за что должен бороться; то, что призвано освещать его позицию и направлять творческую силу. Данные ценности должны определять поведение прежде всего руководителей и должностных лиц, научной и творческой элиты. Во-вторых, гражданину нужна самостоятельность и способность сосредотачивать свое желание, свою волю по реализации ценностей. Обеспечить – значит гарантировать, создать необходимые условия для осуществления положительной деятельности на консолидации здоровых патриотических сил страны, что сделает вполне возможной, реально выполненной программу укрепления российской государственности. Система экономических, политических, идеологических, социальных, психологических, культурных, этических и эстетических, духовных и, несомненно, юридических факторов содействует проведению в жизнь принципа, метода и режима законности, укрепления государственности. Не менее важна система способов и средств, с помощью которых обеспечивается исполнение законов и, что особенно важно подчеркнуть, разработка современных и мудрых законов. В исследовании "Учение о государстве и праве" И. Кант писал, что "в правовом государстве верховенство закона обеспечивается изобилием мудрых законов"[2]. Не следует забывать, что в годы "великой депрессии" производство в США упало на 48 процентов. Ф. Рузвельт на 20 с лишним дней уединился вместе с конгрессменами. И на закрытом заседании конгресса и правительства обстоятельно и по-деловому обсуждалось, что делать и как выйти из кризисной ситуации. В результате были приняты пятьдесят законов, среди которых три базисных. Такими были законы, которые вошли в историю науки управления как законы Ф. Рузвельта: 1."О честности, против пороков". 2."О защите национальной промышленности". 3."О государственном рынке товаров и услуг".

---

[1] Д. Узнадзе. Экспериментальные основы психологии установки. Тбилиси. 1960.

[2] И. Кант. Собрание сочинений в 6 томах. Т.6. Ч.2, М., 1979. С.283.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Колебания, изменения по кардинальным аспектам в социально-экономической политике ведут к усилению социальной напряженности, расширяют базу деликтности, усиливают и без того высокий агрессивный потенциал в обществе. Вот почему весьма важно четко закрепить правовые основы повседневной деятельности субъектов хозяйствования на всех уровнях внутреннего и внешнего управления. Прежде всего следует достаточно подробно закрепить правовые основы государственного регулирования предпринимательской деятельности, налогового регулирования и ценообразования; правовое регулирование предпринимательской деятельности на товарных рынках, на рынке ценных бумаг. Представляется необходимым также закрепление четкого правового регулирования инвестиционной деятельности, качества продукции, работ и услуг, рынка денежного (валютного) обращения, банковской деятельности, внешнеэкономической деятельности, иностранных инвестиций, а также правовых основ приватизации государственного и муниципального имущества[1]. Одновременно предпочтительнее стабилизировать правила игры по организации производственно-хозяйственной деятельности независимо от характера собственности и организационно-правовой формы хозяйствования. Укреплению законности в сфере хозяйственного управления могут способствовать антикризисные меры. Система антикризисного управления, направленного прежде всего на укрепление законности и правопорядка, может быть представлена следующими мерами: во-первых, постепенная замена устаревшего оборудования, реструктуризация отраслей экономики, техническое перевооружение и модернизация производства, внедрение "ноу-хау" и передовых технологий; во-вторых, максимально возможное сокращение затратных механизмов и переход на конкурентоспособную продукцию, расширение ее ассортимента; в-третьих, поиск наиболее рациональных схем снабжения сырьем и материалами, определение надежных поставщиков; в-четвертых, создание отвечающей самым современным требованиям системы управления качеством продукции; в-пятых, выработка эффективных путей реализации готовой продукции на внешнем и внутреннем рынках, постепенный отказ от посредников; в-шестых, энерго- и ресурсосбережение. Не менее важно разработать конкретные меры по укреплению государственной дисциплины, соблюдению государственными служащими законодательства, повышению их ответственности за правонарушения, не соблюдение этических требований. Профессор А.С. Алексеев, характеризуя основные начала правового государства, исходным назвал "ответственность всех должностных лиц. Без ответственности правительства невозможно правовое государство, институт министерской ответственности

[1] См: Предпринимательское право Российской Федерации. Кн. II, Тюмень, 1997

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

краеугольный камень конституционного строя"[1]. Одновременно нельзя допускать, чтобы определенная часть населения привыкла к нарушениям административно-правовых норм, предписаний, правил, административных режимов, требований государственной и технологической дисциплины. Сами меры по недопущению административных проступков являются одним из необходимых требований борьбы с преступностью на дальних подступах.

Юридические свойства и содержание правопорядка формируются под воздействием законодательства, правовых и политических идей, правовых принципов и институтов, правоотношений, которые задействуют государство, высшие, региональные, местные органы власти и управления. Вместе с тем такое положение не решает само по себе существующую еще с конца XVIII века проблему: до каких пределов и каким образом рационально в принципе и возможно практически связывать государственное управление с правовыми отношениями, соответственно разрешить проблему свободы действий в интересах результативного обеспечения общественно значимых целей и задач. Усмотрение субъектов исполнительной деятельности должно быть. В законодательстве можно найти отдельные указания на наличие усмотрения. Так, в законе от 19.02.97 г. "О федеральных органах правительственной связи и информации" в ст.13 говорится, что для поддержания на должном уровне криптографического потенциала Российской Федерации генеральный директор ФАПСИ имеет право создавать криптографический резерв из числа ушедших в запас или в отставку высококвалифицированных криптографов, а также из числа других специалистов по своему усмотрению. В литературе по административному праву еще в 20-е годы ставился вопрос о подробной регламентации обжалования действий по усмотрению"[2].

Правопорядок тесно взаимосвязан с правовой идеологией и психологией, с сущностью и содержанием правового регулирования. Чем выше уровень социального развития, чем более сложные и масштабные задачи стоят перед обществом, тем острее ощущается потребность в упорядочении форм и методов воздействия государства и на общественные отношения, его ответственность за состояние дисциплины и организованности в обществе. Кроме того, чем выше уровень цивилизации, прямой и представительной демократии, тем рациональнее организованной должна быть повседневная деятельность по устранению дезорганизующих факторов, искоренению коррупции, протекционизма, злоупотреблений властью, должностным положением руководящих и функциональных работников, произвола и беззакония в центре и

---

[1] Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М., 1907. С.7

[2] Загряцков М.Д. Административная юстиция: Право жалобы в теории и законодательстве (Развитие идеи и принципов административной юстиции: Административный процесс и право жалобы в советском праве). М., 1924.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

на местах. Новый правопорядок может возникнуть из кризиса не посредством разрушения порядка существования как такового. Население страны является чем-то большим, чем оно создает в рамках этого порядка и обретает соответствующий правовой статус посредством государства. А сама система государственных органов в ее воле к целостности государства, обеспечению жизнедеятельности населения становится прежде всего средством укрепления правопорядка, прав и интересов граждан и скорее всего выступает организационно-правовым средством совершенствования управления. Критика всегда служит средством или условием того, что могло бы произойти, но создать она не способна. Требуется титаническая повседневная и непосредственно организаторская работа администрации, укомплектованной профессионалами-патриотами.

Центральные и региональные государственные органы власти и управления, субъекты муниципального управления призваны разработать и осуществить систему мер по недопущению разрастания преступности, уменьшить интенсивность административных деликтов, осуществляя весь комплекс действий в рамках гранитных берегов законности. Вот почему ученые России в XX веке уделяли самое серьезное внимание проблемам криминологии и административной деликтологии[1]. В частности, задачами административной деликтологии являются исследование причин и условий административных проступков и на основе научного обобщения разработка рекомендаций и предложений, направленных на их предупреждение и устранение[2]. А.И. Елистратов в начале 20-х годов посвятил целую серию работ исследованию проблем административно-правовой борьбы с пьянством, другими деликтами.

В 80-е годы весьма интенсивно исследовались проблемы административной деликтологии в трудах В.И. Ремнева, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Е.Н.Додина, Н.М. Дорогих, Л.Г. Коваля, А.Е. Лунева, Ю.М. Козлова, В.А.Лозбякова, В.М. Манохина, Л.В. Попова, С.С. Овсянко, В.Д. Резвых, В.Е.Севрюкова, Н.Ю. Хаманаевой, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольской и др. Несомненно, большой вклад в развитие административной деликтологии внесли отечественные криминологи. По существу, на современном этапе преступность, административная деликтность бросили вызов силовым ведомствам страны, вступили в открытую конкуренцию с ними. Ошибки, упущения, имевшие место на начальном этапе всеобщего реформирования экономиче-

---

[1]Сорокин П.А. Преступление и кара, подвиг и награда. СПб., 1914. Т. 1-2; Он же. Социально-культурная причастность, пространство время. 1944; Он же. Восстановление гуманности. 1948; П.И. Люблинский. Борьба с преступностью в детском и юношеском возрасте. Пг, 1923; А.А. Жижеленко. Преступность и ее факторы. М., 1922.

[2] Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии // Актуальные вопросы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 3-16; См. также: Проблемы искоренения правонарушений в СССР. М., 1971.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ской, социальной, военной, правоохранительной, культурной и других сфер политической и гражданской жизни страны, резкое ослабление государственного и общественного регулирования, контроля и надзора, несовершенство правовой основы управления, отсутствие последовательной и сильной государственной политики по обеспечению единства страны, строгому следованию Конституции РФ, снижение духовно-нравственного, этического уровня, межэтнические противоречия и конфликты явились объективными факторами, формами усиления деликтности. При этом следует учитывать то, что все более ослабевает контроль за ситуацией в регионах как важнейшей функцией государства, зачастую наблюдается сращивание отдельных представителей законодательной и исполнительной властей и даже судебной с криминальными структурами. Реальная вовлеченность сотрудников правоохранительных органов в рыночные отношения побудила некоторых из них осуществлять продажу своих знаний и профессиональных умений, зачастую порождает многообразные ситуации несанкционированного использования ими служебных полномочий и других элементов профессионального правового статуса в целях, не предусмотренных законом. А.П. Коренев отмечает, что ряд сотрудников милиции дают профессиональные консультации, а также скрытно сотрудничают с частными детективами, давая им оперативную информацию[1]. Не может не вызывать тревогу проникновение криминалитета в сферу отраслевого и межотраслевого управления, банковскую, кредитно-финансовую систему, в бизнес. Деликтность последовательно накапливает ресурсный и функциональный потенциал, на дальних подступах приступила к разрушению отечественной государственности, духовности и русской культуры.

Одной из самых опасных тенденций является усиление организованности правонарушений. Проявляется эта крайне общественно опасная тенденция в устойчивом и целенаправленном управлении антиобщественными образованиями, преступными группировками; преступные и другие антиобщественные сообщества создают специализированные подразделения, которые призваны обеспечить их защиту от правоохранительного корпуса, других контрольных и надзорных органов; насаждают террор, жестокое насилие над гражданами, должностными лицами, функциональными работниками; усиливается проникновение организованной преступности, административной деликтности в сферу добычи и производства драгметаллов, стратегических материалов, обеспечения населения продовольствием, правонарушители стремятся нарушить связь между центром и регионами, работу транспортных и других коммуникационных систем. Эти правонарушения тесно связаны с повседневной деятельностью аппарата управления, выполнением служащими

[1] Коренев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая. М., 1996. С.32.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

своих полномочий, юридических обязанностей. Многие причины нарушений законности и дисциплины, бюрократизма коренятся в отсутствии четкого закрепления обязанностей, полномочий, прав и, что особенно следует подчеркнуть, должностных функций, ответственности.

В научной литературе подчеркивается, что криминальными метастазами все более поражается кредитно-финансовая система (хищение денежных средств в размерах, ранее невозможных, использование поддельных платежных документов, подделка банковских гарантий, не целевое использование льготных кредитов, перелив капитала в теневую экономику и за рубеж). Имеет место наличие серьезных противоречий в межгосударственных, внутригосударственных, межконфессиональных, национальных отношениях, несовершенство законодательной базы на уровне Федерации и субъектов Федерации, игнорирование необходимости строжайшего выполнения административных режимов. Серьезную озабоченность вызывает состояние защиты информации. Криптографическая и иная информационная безопасность является одной из составных национально-государственной безопасности. Беспорядочность и бессистемность в обеспечении государственной, технологической дисциплины, анархия, местничество, автаркия, стагнация незамедлительно сказываются на укреплении законности и демократии. Повседневное управление понимается только в одном смысле – предоставить объектам воздействия возможности развития в соответствии с реальными условиями действительности, не подменять компетенцию органов внутрихозяйственного управления. За достаточно короткий срок организованная преступность, должностная и административная деликтность прошли путь от разрозненных группировок до интеллектуально и технически обеспеченных, достаточно законспирированных и лоббируемых преступных сообществ. Нельзя не видеть, что коррупция, протекционизм, чиновничий произвол, стагнация, преступность и административные деликты разъедают систему государственного управления. Вот почему укрепление правопорядка и законности – основополагающий вопрос государственной политики, основа достижения поставленных целей, решения текущих и перспективных задач.

Высказанное положение прежде всего находит закрепление в конституционном, ином законодательстве (отражение экономических интересов, формы собственности на орудия и средства производства, сущность производственных, распределительных отношений). Центральным звеном регулирования и охраны правопорядка является административное законодательство. Строжайшего соблюдения технологической и государственной дисциплины многие нарушители правопорядка хотели бы избежать со ссылкой на отрицательные последствия государственного воздействия, управления. Одновременно игнорируется тот факт, что без государственного управления невозможно решить сложные и ответственные задачи, стоящие перед обще-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ством. Коррумпированные служащие затягивают решение насущных вопросов, ограничиваясь второстепенными действиями, что, несомненно, подрывает основу основ исполнительно-распорядительной деятельности – доверия народа. Подобно тому, как принято говорить, что мы живем в переходный период и наше духовное состояние фиксируется как упадническое, во всех средствах информации речь идет прежде всего и главным образом о кризисе, что, естественно, привело к тому, что можно характеризовать как всеобщий упадок. Основа кризиса в том, что государственное управление не ведет к расширенному противодействию экономическому, социальному, духовному неустойчивому развитию, а в ряде сфер и глубочайшему падению. Нарушения правопорядка столь значительны, что кризисные явления распространяются на все сферы жизни страны.

Функциями правопорядка, являются, во-первых, обеспечение рационального, научно обоснованного взаимодействия различных систем с внешней средой, укрепление законности и стабилизации во всей системе общественных отношений; во-вторых, упорядочение внутриотраслевых связей и отношений, сохранение, развитие и совершенствование всей системы правоотношений, строгое следование требованиям закона, другим формам правовых предписаний. Нельзя не заметить, что по существу никакой орган не берет на себя персональную юридическую ответственность за состояние законности на местах, в регионах. Делается вид, что конкретный орган, должностное лицо, региональная исполнительная власть, органы местного самоуправления решить повседневные вопросы не могут, нет ресурсов. Действующие региональные инстанции, структуры управления, контрольные и надзорные органы как бы перекладывают решения злободневных вопросов на другие звенья, прежде всего федеральные органы исполнительной власти. Наиболее прогрессивная часть населения страны ощущает близость катастрофы, стремится не допустить ее, сохранить и укрепить государственность, территориальную целостность страны. Многие федеральные органы исполнительной власти, Генеральная прокуратура РФ стремятся оптимизировать ход реформ. Разрабатывая программы и планируя свою деятельность, они пытаются переломить ход событий, устранить негативные условия и обеспечить режим созидания. Справедливым является утверждение В.С. Нерсесянца о том, что массовые нарушения законности и правовой нигилизм нельзя объяснить длящейся дискуссией о "плохом" позитивном праве и "хорошем" естественном праве, ибо субъективные различия в правоприменении не дают оснований для отступления от правопорядка как отражения публичных интересов[1].

Причинами нарушений технологической и исполнительной дисциплины являются также низкий профессиональный уровень значительной части го-

[1] Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С.32.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

сударственного аппарата, недостаточное знание работниками современных достижений науки управления, игнорирование научной организации работы администрации, слабое оснащение современными техническими средствами, по существу, отсутствие выявления конкретных виновников грубых нарушений законности, привлечения их к юридической ответственности. 18 октября 1995 года Комитет по рыболовству РФ рассмотрел вопрос "Об организации управления безопасной эксплуатацией рыбопромыслового флота". Было отмечено, что анализ материалов расследования аварийных случаев, гибели судов и членов их экипажей, а также результатов инспектирования рыболовецких судов в российских и иностранных портах свидетельствует, что основными причинами сложившейся ситуации являются сокращение или полное отсутствие у судовладельцев средств, обеспечивающих безопасную эксплуатацию судов, снижение уровня дисциплины и порядка на флоте; невыполнение судовладельцами, капитанами судов норм и правил национального законодательства, положений международных конвенций в области безопасности мореплавания; снижение уровня требований к техническому состоянию судов со стороны специалистов Морского регистра, формальный подход к проверке знаний во время аттестации командного состава; снижение качества подготовки при организации повышения квалификации работников отрасли.

Повышению организованности способствовало бы более широкое использование института административной ответственности за нарушение всех видов государственной дисциплины. Как нам представляется, это будет способствовать искоренению местничества, сепаратизма, бюрократизма, автаркии, стагнации, постоянных нарушений всех видов дисциплины. Несомненно, следует учитывать причины совершения административных деликтов и нарушений дисциплины как объективного, так и субъективного порядка, социально-этические и организационные, культурно-воспитательные, административно-правовые, ценностные ориентации конкретных участников административных правоотношений, условия формирования интересов граждан. Следует согласиться с утверждением, что человек с правильно сформированным нравственным и правовым сознанием стремится, как правило, соблюдать административно-правовые нормы и нелегко и достаточно редко идет на нарушение административных режимов, административно-правовых запретов. Сами по себе причины порождают административные деликты, условия – способствуют совершению административных деликтов. В своем единстве социальные, экономические, правовые, организационные, психологические, этические и другие факторы образуют тот фон, формируют условия, которые ведут к возможности совершения административных и дисциплинарных проступков. Сложившаяся ситуация предполагает поиск новых направлений, путей, приемов, способов и средств, использование которых

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

могло бы обеспечить возникновение устойчивой тенденции снижения административной и дисциплинарной деликтности, разумеется, система организационно-правовых мер должна отвечать объекту воздействия, соответствовать принципу законности. Не следует упускать из виду и то, что само осознание мер воздействия на складывающуюся противоправную обстановку зачастую возникает из хаотического взаимодействия различных взглядов, подходов и порой последнее слово остается не за профессионалами-экспертами, а за общественностью.

Представляется необходимым в деятельности субъектов законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, во-первых, сосредоточиться на обеспечении прочной правовой основы правопорядка и законности, установить исчерпывающий перечень направлений укрепления правопорядка, их строгое соподчинение, субординацию по юрисдикции и функциональной наполняемости, правам, обязанностям и ответственности участников правоотношений; во-вторых, наметить адекватные правовые формы, методы, средства поддержания правопорядка; в-третьих, обеспечить широкую общественную огласку исключительно большой общественной опасности и вредоносности деликтов, особенно организованной преступности; в-четвертых, защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц рассматривать как определяющее направление в деятельности правоохранительного корпуса; в-пятых, укомплектовать правоохранительные органы высококвалифицированными и преданными делу специалистами; в-шестых, обеспечить действенность различных форм государственного и общественного контроля, прокурорского и административного надзора; в-седьмых, постепенно устранять причины и условия деликтности, уменьшить ее интенсивность; в-восьмых, широко использовать опыт США, где преступность, административные проступки более или менее полно контролируются дееспособной и прекрасно обеспеченной полицией. Средним американцам свойствен прагматизм, что и учитывают все субъекты законодательной власти. В 1994 году в США был принят закон о борьбе с насильственной преступностью, запрещены продажа и хранение 19 видов огнестрельного оружия и распространено назначение смертной казни на 50 составов уголовных преступлений. Одновременно законодатели выделили на борьбу с преступностью 30,2 млрд. долларов. На церемонии подписания закона президент США заявил, что законопослушные граждане заставили услышать их голос и впредь администрация не поставит интересы политики над правопорядком.

Представляется, что не следует признавать то или иное отдельное направление решающим. Эффективность мер по уменьшению, искоренению деликтности – следствие влияния целого ряда факторов, важнейшим из которых является, видимо, то, что общество осознает необходимость строжайшего поддержания правопорядка и законности, охраны прав человека, укрепления правовой основы демократии, усиления влияния достижений отечественной и мировой культуры.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОСТУПКОВ ПРОТИВ ЧУЖОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В.Е. СЕВРЮГИН

Проблема защиты права собственности является одной из важнейших в любом цивилизованном обществе. В соответствии с Конституцией РФ, закрепившей курс на построение демократического правового государства и формирование гражданского общества, охрана и защита всех форм собственности является принципиально важной. Это обусловлено тем, что построение гражданского общества невозможно без права частной собственности и рыночных отношений. В условиях формирования новых рыночных отношений в России отношения собственности, так же как и хозяйственные отношения, в своей основе регулируются новым Гражданским кодексом РФ, часть 1 которого вступила в силу с 1 января 1995 года. Наряду с правом частной собственности Конституция РФ и Гражданский кодекс РФ закрепляют собственность коллективную, государственную, общественную, долевую и соответственно устанавливают правовую ответственность за посягательство на все формы собственности. В действующем административном законодательстве содержится небольшая группа административно-правовых норм, устанавливающих ответственность за посягательство на социалистическую собственность (глава 6 ст. ст.46-49). К сожалению, частная, личная, долевая собственность пока не стала объектом административно-правовой охраны, что является пробелом в действующем административном законодательстве. Данный перечень может быть расширен посредством включения в него таких проступков, как незаконная предпринимательская деятельность, уклонение от уплаты налогов, невыполнение обязанностей налогоплательщика, повреждение транспортных средств общего пользования, нарушение законодательства об именных приватизационных счетах и вкладах, потрава посевов, повреждение таксофонов и др. К одним из самых распространенных и многочисленных правонарушений, посягающих на чужую собственность, относятся различные хищения чужого имущества, совершаемые разными способами: посредством кражи, присвоения, растраты, злоупотребления служебным положением и мошенничества.

В российском законодательстве в целях более полной дифференциации ответственности за хищение наряду с административными проступками против собственности специально выделяются статьи УК РФ, устанавливающие

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

уголовную ответственность за отдельные виды хищений (кража, грабеж, разбой, присвоение, растрата либо злоупотребление служебным положением, мошенничество, вымогательство, бандитизм и др.).

Мелкое хищение государственного или общественного имущества. Ст. 49. КАП РФ. Ч.1. Мелкое хищение государственного или общественного имущества путем кражи, присвоения, растраты, злоупотреблением служебным положением или мошенничества. Санкция – штраф до 5-кратной стоимости похищенного, но не менее 0,5, или исправительные работы на срок от 1 до 2 месяцев с удержанием 20% заработка. Ч.2: те же деяния, повлекшие разукомплектование автомобилей, тракторов, сельскохозяйственной и др. техники при перевозках железнодорожным, водным и иным транспортом, а также в местах постоянного или временного хранения. Санкция – штраф от 3 до 8-кратной стоимости похищенного, но не менее одного минимального размера оплаты труда. Примечание: Хищение государственного или общественного имущества признается мелким, если стоимость похищенного не превышает минимального размера оплаты труда, установленного законодательством РФ. При этом, кроме стоимости похищенного, учитывается также количество похищенных предметов в натуре (вес, объем) и значимость их для народного хозяйства. Общественная вредность хищения проявляется не только в том, что хищения нарушают общие условия, обеспечивающие каждому физическому или юридическому лицу возможность владеть, пользоваться и распоряжаться собственным имуществом, но и тем, что приводят к незаконному обогащению виновного за счет других лиц, вносят дезорганизацию в экономическую жизнь общества. Объект хищения – совокупность общественных отношений в сфере распределения материальных благ, предназначенных для индивидуального или коллективного потребления либо для осуществления производственной деятельности. Под хищением в соответствии с Федеральным законом от 1 июля 1994 года понимается совершенное с корыстной целью противоправное безвозмездное изъятие и /или/ обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившее ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества.

Основными признаками законодательного определения понятия хищения выступают следующие. Прежде всего, это наличие имущества – наиболее важный признак. Имущество представляет собой и предмет хищения, который, в свою очередь, следует отличать от объекта хищения, т.е. общественных отношений собственности. По этому признаку все проступки, посягающие на собственность, называются еще имущественными правонарушениями. Предмет хищения обладает физическим признаком вещи, т.е. он всегда материален, является частью материального мира. В силу этого не могут быть предметом хищения как имущественного правонарушения идеи, взгляды, проявления разума. Хотя специфической формой хищения может быть,

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

например, рассматриваемая в международной практике как кража интеллектуальной собственности. В связи с отсутствием вещного признака не может быть предметом хищения электрическая или тепловая энергия. Самовольное использование этих видов энергии с корыстной целью образует состав иного правонарушения против собственности.

Вторым важным признаком предмета хищения является признак экономической ценности вещи. Ценность вещи обычно выражается через ее стоимость, денежную оценку. Поэтому, деньги валютные ценности, ценные бумаги (векселя, ваучеры, акции, облигации и т.п.) являются эквивалентом стоимости и также могут быть предметом хищения. И наоборот, не могут быть предметом хищения вещи, не имеющие хозяйственной ценности или утратившие ее, либо природные объекты, в которые не вложен труд человека. Данное обстоятельство имеет существенное значение для ограничения хищений от экологических правонарушений. Ввиду отсутствия признака экономической ценности вещи не могут рассматриваться в качестве имущества документы не имущественного характера, документы, не являющиеся носителями стоимости, но лишь представляющие право на получение определенного имущества (доверенности, товарно-транспортные накладные, квитанции и т.п.). Хищение такого документа либо легитимационного знака (номерка, жетона, карточки и т.п.) с целью последующего незаконного получения по ним имущества может рассматриваться лишь как приготовление к мошенничеству, но при квалификации таких деяний как преступления. Института приготовления как и покушения на хищение в административном праве не существует, что является существенным пробелом административного законодательства. В уголовном законе хищения документов, штампов, печати, бланков, не связанных с завладением имуществом, образуют самостоятельный состав преступления и квалифицируются по соответствующей статье УК РФ.

Третьим признаком предмета хищения выступает юридический признак, т.е. предметом хищения может быть лишь чужое имущество. Хищение собственного имущества не нарушает отношение собственности. при этом предметом хищения может быть как движимое, так и не- движимое имущество. Необходимо учитывать и тот факт, что некоторые виды недвижимого имущества по своим объективным свойствам практически не могут быть похищены тайно (например, дом, дача, квартира, земельный участок), хотя могут быть похищены посредством обмана, угрозы, психического или физического насилия). Предметом хищения может быть также и имущество, изъятое из гражданского оборота, например огнестрельное оружие, наркотические, радиоактивные и сильнодействующие вещества, яды и т.п. Но если это имущество представляет угрозу общественной безопасности или здоровью населения, то содеянное должно квалифицироваться не как имущественное пра-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

вонарушение, а как деяния, посягающие на общественную безопасность или здоровье населения.

Таким образом, предметом хищения всегда выступают частицы материального мира – вещи, деньги, валютные ценности, ценные бумаги, сырье, материалы и другое имущество, обладающее стоимостью, по поводу которой существуют отношения собственности, нарушаемые административным проступком. Объективно строка хищения характеризуется деянием в форме действия.

Одним из важных элементов законодательного определения хищения является обобщенная характеристика деяния в форме активного действия, которое предполагает изъятие чужого имущества и (или) обращение такого имущества в пользу виновного или других лиц. При совершении хищения имущество всегда изымается из обладания собственника или лица, в ведении либо под охраной которого оно находится. Находящимся в обладании собственника считается не только специально охраняемое или запертое под замком имущество, но и такое, к которому открыт доступ, например на территории предприятия, стройплощадки, машинном дворе, в другом месте осуществления хозяйственной деятельности, а также в любом другом месте (на улице, во дворе), где оно временно находится без присмотра, если это имущество не является утраченным собственником. Изъятие имущества при хищении сопровождается обращением его виновным в свою пользу или в пользу других лиц, т.е. установлением фактического обладания вещью, "господства над вещью". Похитивший имущество владеет, пользуется и распоряжается им как своим собственным, т.е. как бы ставит себя на место собственника, но от этого юридически собственником не становится. Поэтому хищение не влечет за собой утраты потерпевшим права собственности на похищенную вещь. Этим обстоятельством объясняется и то, что при хищении чужое имущество обращается не в собственность виновного, а "в пользу виновного или других лиц". Поэтому не является хищением временное заимствование либо временное корыстное использование чужой вещи. При определенных условиях такие действия могут квалифицироваться по соответствующим нормам УК РФ.

Хищение считается оконченным, если имущество (конкретная вещь) изъято и виновный имеет реальную возможность распоряжаться по своему усмотрению или пользоваться им. Обычно изъятие чужого имущества (чужой вещи) и обращение его виновным в свою пользу происходит одномоментно, т.е. совершается одним действием. Хотя в некоторых случаях процесс хищения имеет растянутость во времени (например, совершается в несколько приемов). Для признания хищения оконченным не требуется, чтобы виновный фактически пользовался вещью, начал ее эксплуатировать, извлек из нее выгоду. Важно, что он получил такую возможность, установив свое господ-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ство над вещью. Поэтому, если виновный хотя и совершил определенные действия, направленные на завладение чужим имуществом, но в результате этих действий еще не получил или не смог получить возможности распоряжаться этим имуществом как своим собственным, содеянное не может квалифицироваться как хищение. В уголовном законе такие действия квалифицируются как покушение на хищение. Установление момента окончания хищения имеет важное квалифицирующее значение, например, при хищении с охраняемых объектов.

Хищение относится к материальным составам правонарушений. Поэтому обязательным признаком объективной стороны является установление ущерба, причиненного правонарушением собственнику или иному владельцу похищенного имущества. Ущерб состоит в уменьшении объема наличного имущества потерпевшего, а размер ущерба определяется стоимостью похищенного. Закон ограничивает административную ответственность за мелкое хищение суммой одной ставки минимального размера оплаты труда. Размер ущерба является одним из оснований отграничения уголовной и административной ответственности. Признак противоправности при хищении означает, что оно осуществляется не только способом, запрещенным законом (объективная противоправность), но и при отсутствии у виновного права на это имущество (субъективная противоправность). Признак безвозмездности может отсутствовать полностью или частично, что исключает и состав хищения, например в случаях возмещения ущерба одновременно с изъятием имущества. Но такое возмещение должно быть полным (или эквивалентным) и должно быть осуществлено либо в процессе изъятия чужого имущества, либо непосредственно после его изъятия, т.е. когда у лица отсутствовало намерение уклониться от возмещения. Частичное возмещение стоимости изъятого имущества образует состав хищения, хотя и может быть учтено при определении размера хищения. Случаи завладения имуществом, на которое лицо имеет право, хищения не образуют. Признак безвозмездности образует изъятие имущества без предоставления эквивалентного возмещения деньгами, другим имуществом либо своим трудом. Если в процессе завладения имуществом собственнику было предоставлено соответствующее вознаграждение, то такие действия хищения не образуют, поскольку имущественный ущерб не причинен.

С субъективной стороны любое хищение характеризуется умышленной формой вины и корыстной целью. Виновный сознает, что в результате его действий чужое имущество переходит в его обладание, и желает этого. Сознанием охватывается также противоправный и безвозмездный характер завладения имуществом. В содержание умысла входит и осознание виновным формы хищения. Ошибочное представление о принадлежности похищенного имущества тому или иному собственнику не влияет на квалификацию хище-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ния. Корыстная цель прямо включена законодателем в определение понятия хищения, поэтому ее выявление и доказывание обязательны. Корыстная цель при хищении означает стремление виновного обратить похищенное чужое имущество в свою собственность или собственность других лиц. Такая цель реализуется посредством получения фактической возможности владеть, пользоваться и распоряжаться похищенным имуществом как своим собственным. Отсутствие корыстной цели исключает квалификацию изъятия чужого имущества как хищения. В этой связи недопустима квалификация хищения, например, транспортного средства как угона, если обстоятельства дела свидетельствуют о наличии цели обращения угнанного транспортного средства в свою собственность. Об этом могут свидетельствовать перекраска машины, перебивание номеров двигателя, шасси, замена государственных номерных знаков, длительное пользование машиной и т.п. Субъект хищения общий, т.е. физическое вменяемое лицо, достигшее установленного в законе 16-летнего возраста. Квалифицирующее значение имеют дополнительные признаки объективной стороны, включенные в текст нормы, – это пять способов хищения: кража, присвоение, растрата, злоупотребление служебным положением, мошенничество.

Кража есть тайное завладение чужим имуществом. Тайным является такое изъятие имущества, которое происходит без ведома и согласия собственника или лица, в ведении которого находится имущество, и, как правило, незаметно для посторонних. Возможно совершение кражи и в присутствии посторонних лиц, если правонарушитель пользовался тем, что присутствующие не осознавали неправомерности его действий. Это возможно, когда по обстоятельствам дела для окружающих не ясна принадлежность имущества либо правонарушитель обманными уловками создает у посторонних впечатление, что имущество принадлежит ему или он управомочен распоряжаться этим имуществом. Кража является ненасильственным правонарушением. Поэтому тайное изъятие имущества у лица, которое ненасильственным способом лишено возможности наблюдать за действиями правонарушителя (заперто в помещении, приведено в бессознательное состояние, вопреки воле вывезено в лес или другое место и т.п.), следует квалифицировать в зависимости от характера примененного насилия как грабеж (ст.145 УК РФ) или разбой (ст.146 УК РФ). Кражу следует отличать от грабежа, который совершается не тайно, а открыто. Как грабеж квалифицируются и такие действия правонарушителя, если с целью приведения человека в беспомощное состояние для завладения чужим имуществом, в организм потерпевшего введены вещества, не представляющие опасности для его жизни и здоровья. Если же с этой целью в организм потерпевшего вводились опасные для его жизни и здоровья сильнодействующие вещества, то такие действия должны квалифицироваться как разбой (см. п.6 постановления Пленума Верховного Суда

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

РСФСР от 22 марта 1966 г. "О судебной практике по делам о грабеже и разбое" в редакции от 4 мая 1990 г. – Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1990. №7. С.7). Субъектом кражи может быть только лицо, которое не обладает никакими полномочиями по распоряжению, управлению, доставке или хранению имущества, которым завладевает. Тайное изъятие вверенного по работе (службе) имущества представляет собой не кражу, а присвоение, которое состоит в неправомерном безвозмездном удержании, невозвращении чужого имущества, находящегося в правомерном владении виновного лица. Удержание характеризуется тем, что лицо присвоенное имущество не возвращает надлежащему лицу, не отчуждая или потребляя удержанное. Присвоение не сопряжено с изъятием имущества у потерпевшего, тем самым оно отличается от кражи, для которой характерно такое изъятие. Путем присвоения правонарушитель завладевает имуществом, которое ему вверено для хранения, ремонта, обработки, перевозки, временного пользования и т.п., а значит, находится в правомерном владении. Переход от правомерного владения к неправомерному и характеризует момент совершения правонарушения. При удержании это тот момент, когда правонарушитель должен возвратить имущество, но не сделал этого. Вопрос о том, с какого момента рассматриваемое правонарушение является оконченным, зависит от вида присваиваемого имущества. Вещи, наделенные родовыми признаками, к которым относятся заменимые вещи (определяемые по весу, размеру, числу), считаются присвоенными с момента их невозвращения в установленный срок или же по требованию собственника. До этого отчуждение таких вещей или их потребление не является противоправным. Если же вещи не заменимы и наделены индивидуальными чертами (например, картина), то их присвоение является оконченным с момента завладения. Нет присвоения при потере имущества, его гибели от пожара, наводнения или иных бедствий. Не является присвоением передача имущества на время иным лицам, а также задержка его возвращения без цели удержания навсегда.

Растрата характеризуется отчуждением присвоенного (продажей, дарением, обменом и т.п.) или же его потреблением (съеденные продукты питания, сожженное топливо и т.п.). Растрата – одна из разновидностей присвоения, поскольку нельзя растратить то, что не присвоено. Моментом окончания данного правонарушения является момент отчуждения или потребление чужого имущества.

Хищение путем злоупотребления служебным положением – это незаконное безвозмездное изъятие с корыстной целью чужого имущества, совершаемое должностным лицом путем использования своего служебного положения для незаконного обращения этого имущества в свою пользу или в пользу других лиц. Данный способ хищения отличается от присвоения и растраты тем, что субъектом этого правонарушения может быть только должно-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

стное лицо, а предметом – чужое имущество, которое к моменту хищения не находилось в правомерном ведении должностного лица (хотя и могло находиться в его владении в силу правомочий по хозяйственному распоряжению этим имуществом). Для состава данного правонарушения не имеет значения способ изъятия чужого имущества (тайное, открытое, применение обмана и т.п.), если похищенное имущество, во-первых, находится в ведении должностного лица, во-вторых, должностное лицо использует свое служебное положение для завладения имуществом. Умышленное получение должностным лицом путем злоупотребления служебным положением денежных средств под видом премий, надбавок к заработной плате и т.п. является одной из разновидностей хищения. Другой разновидностью является завышение должностным лицом объема выполненных работ с последующим получением от работников определенной части переполученных ими средств. Субъектом злоупотребления служебным положением может быть только должностное лицо.

Хищение путем мошенничества отличается от других видов хищения тем, что способом его совершения являются обман или злоупотребление доверием. Специфика мошенничества состоит в том, что, используя обман собственника или иного лица, в ведении которого находится имущество, либо злоупотребив его доверием, виновный создает у этих лиц убеждение в наличии законных оснований для передачи ему имущества, под влиянием чего имущество и передается виновному.

В российском праве обманом принято считать как активный обман (т.е. сознательное искажение истины), так и пассивный обман (т.е. умолчание об истине). И в том и другом случае воля собственника при мошенничестве фальсифицирована, поэтому здесь (как при всех видах хищения) изъятие чужого имущества происходит вопреки истинной воле собственника. Намеренно искажая факты действительности, виновный вводит потерпевшего в заблуждение относительно их истинности, а при умолчании – сознательно пользуется заблуждением, возникшим не- зависимо от виновного. В обоих случаях потерпевший под влиянием заблуждения сам передает имущество мошеннику. Внешне такая передача выглядит как добровольная, однако эта "добровольность" мнимая, поскольку обусловлена обманом. Обман – это сообщение заведомо ложных сведений путем утверждения о наличии или отсутствии каких-либо фактов или же намеренное сокрытие обстоятельств, сообщение о которых было заведомо для виновного обязательным, путем умолчания о тех фактах, знать о которых было необходимо потерпевшему.

Злоупотребляя доверием, виновный использует особые, основанные на доверии, юридические или фактические отношения с другими лицами (например, родственные или договорные) для обращения в свою личную пользу чужого имущества, переданного ему в связи с этими отношениями и на их

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

основе (например, использование доверия знакомого должностного лица для получения товаров в кредит без надлежащего оформления и последующий отказ от оплаты их стоимости). Обман в мошенничестве обычно сочетается со злоупотреблением доверием. С одной стороны, правонарушитель стремится вначале завоевать доверие лица, избранного в качестве жертвы. Если потерпевший оказывает доверие виновному, то любой обман (письменный или устный) со стороны последнего выглядит одновременно как злоупотребление доверием. С другой стороны, правонарушитель может прибегнуть к обману для того, чтобы заручиться доверием потерпевшего, а затем злоупотребить им. Форма мошеннических обманов довольно разнообразна. Искажение истины (активный обман) может быть либо словесным (в виде устного или письменного сообщения), либо заключаться в совершении различных действий: фальсификация предмета сделки, применение шулерских приемов при игре в карты или в "наперсток", подмена от считанной суммы денег фальсифицированным предметом ("куклой"), внесение различных искажений (вирусов) в программы ЭВМ и т.п. Обман действием при мошенничестве обычно сочетается со словесным обманом. Для наличия состава мошенничества необходимо установить, что в момент передачи виновному имущества он уже намеревался обратить это имущество в свою личную пользу или, обязуясь за вознаграждение совершить какие-либо действия, в действительности не стремится их выполнить, или, беря на себя обязанность выполнить определенную работу, заранее знал, что не будет выполнять ее и т.д. Хищение путем мошенничества считается оконченным в момент, когда в силу действия виновного, изъявшего имущество, собственник утрачивает возможность распоряжаться им навсегда или на время, каким бы непродолжительным оно не было.

Наличие намерения виновного обратить чужое имущество в личную пользу отдельных лиц еще до передачи ему этого имущества отличает мошенничество от хищения путем присвоения, для состава которого характерно возникновение такого намерения уже после передачи имущества в правомерное владение виновного, тогда как при мошенничестве до момента его совершения похищаемое имущество находится в правомерном владении другого лица. Субъектом мошенничества могут быть только частные лица. Часть 2 ст.49 КоАП РФ предусматривает ответственность за те же деяния, повлекшие разукомплектование автомобилей, тракторов, с\х и другой техники при перевозках железнодорожным, водным и иным транспортом, а также в местах постоянного либо временного хранения.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВАЯ ИДЕЯ ДОСТОИНСТВА ЧЕЛОВЕКА В ЭПОХУ АНТИЧНОСТИ

В.В. НЕВИНСКИЙ

В ряду общественных ценностей особое место занимает достоинство человека, определяющее смысл, содержание и перспективу его жизни. Достоинство человека представляет собой совокупность качеств биологического, нравственно-этического, материального и социального характера, которые человек ценит в себе, ориентируясь на определенный стандарт жизни в обществе, и которые индивидуализируют человека как личность и выделяют из живой природы. С середины двадцатого столетия гуманистическая идея неприкосновенности достоинства человека стала трансформироваться во многих государствах мира в одно из основных конституционных прав человека и даже возводиться в ранг основополагающего конституционного принципа государства, составляющего основу всех прав человека и гражданина, правовой системы и государственности. Отсюда небезынтересно было бы обратиться к истокам формирования идеи достоинства человека, изначальной природе данной философско-правовой категории.

Традиция европейской культуры связывает начало процесса самосознания и самоопределения человека с философско-правовой мыслью Древней Греции и Древнего Рима (VIIв. до н.э. – V в. н.э.). Еще древнегреческий философ и поэт, один из родоначальников философии права Гесиод (VII в. до н.э.) указывал на то, что один лишь человек живет в условиях правопорядка, т.е. при наличии права: "Правда, и звери, и рыбы, и крылатые птицы могут быть связаны друг с другом, но тем не менее им недостает права. Однако людей он ("мировой порядок". – *В.Н.*) удостаивает правом. Это высшее право". Здесь очевидна мысль о том, что люди получили собственное право изначально не от государства; это право установлено высшим правовым порядком.

Сто лет спустя известный античный философ из Эфеса Гераклит (520-460 гг. до н.э.) отмечал, что только человек может познать себя благодаря вечному разуму, из которого вытекают все человеческие законы, регулирующие отношения между людьми. Важное значение для понимания процесса самосознания человека имели взгляды античных философов -"софистов". Так, ранний "софист" Протагор (490-420 гг. до н.э.) замечает, что бог наделил всех людей нравственным началом, которое образует основу принятия реше-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ния в народном собрании. Одновременно он выдвигает одно из фундаментальных положений для философской мысли того времени о том, что "мера всех вещей – человек, существующих, потому что они существуют, и не существующих, потому что они не существуют". Ориентируясь на "космологическое" понимание мира, Протагор указал, с одной стороны, на своеобразие природы человека как биологического разумного существа, выделяющегося из окружающей природы, а с другой стороны, на относительность знания человека о мироздании и собственном существовании.

Особое значение в определении сущности человека и его природных свойств имели взгляды философа-материалиста Аристотеля (384-322 гг. до н.э.), выдвигавшего на первый план социальные качества индивида. Аристотель считал, что человек "по природе своей существо политическое, общественное, "в большей степени нежели пчелы и всякого рода стадные животные...". Разум и дар речи человека реализуются прежде всего в политическом сообществе. Общественный, политический характер человека предопределяет выделение его из окружающего мира, при этом вопрос об участии индивида в политической жизни (политическом соучастии) связывается с равенством между людьми, которое не является порождением естественного права. Вот почему для Аристотеля лишь свободные мужчины Аттики являлись полноправными гражданами.

В противоположность Аристотелю античный философ Сенека (6 г. до н.э. – 65 г. н.э.) исходил из того, что каждый гражданин является не только гражданином своего государства, но и гражданином всего человеческого сообщества. "Если бы я все качества человека свел к одной краткой формуле, то мог бы сказать: все то, что ты видишь перед глазами, объединяешь в себе в качестве человеческих и божественных черт, образует одно целое; мы все – части одного большого тела. Природа создала нас родственными по крови, произвела нас из одного и того же семени, с одинаковым назначением. Она впитала в нашу кровь взаимную любовь и сделала нас по существу сообществом". Таким образом, идея мирового порядка, космополитизм Сенеки позволили ему утверждать, что все люди, по сути, равны, в том числе равны рабы и чужестранцы. Подобные взгляды имели в последующем важное значение для понимания универсальности достоинства человека, т.е. такого качества, которое присуще каждому человеку.

Своеобразным обобщением античных взглядов на природу человека как существа, обладающего разумом, нравственным началом и чувством сообщности (политического соучастия), явились взгляды известного политика и юриста конца поздней Древнеримской республики Марка Туллия Цицерона (106-43 гг. до н.э.). Цицерон, один из первых античных мыслителей, отчетливо связал антропологию с понятием достоинства человека. При этом достоинство человека (dignitas) у него имеет двоякий смысл: с одной стороны,

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

оно говорит об особой природе человека, позволяющей отличать его, в силу присущих ему личностных качеств, от прочих существ, с другой стороны, оно характеризует человека с точки зрения его "признанного общественного положения", проявляющегося в виде уважения, авторитета, социального статуса и значения. По мнению Цицерона, достоинство римлянина возвышала его деятельность на общее благо. В этом смысле достоинство человека составляет основу правового сообщества и дает в принципе каждому человеку право на участие в осуществлении государственной власти. Одновременно становится ясно, что понимаемое таким образом достоинство человека могло быть приобретено и утеряно в силу собственного поведения человека. Тем самым достоинство не является качеством, внутренне присущим каждому человеку. Если исходить из того, что в Древнеримской республике положение человека определялось тремя статусами – статусом личной свободы (свободные и рабы), статусом гражданства (римские граждане и чужестранцы) и семейным статусом (домовладыка или отец большой патриархальной семьи и зависимые от него домочадцы, включая жену, совершеннолетних и несовершеннолетних детей), то полноправными могли быть только свободные граждане Рима, являющиеся отцами семейств. Именно для полноправных граждан Рима прежде всего и открывалась дорога к признанию их достоинства.

Обобщая взгляды отдельных античных философов, можно заметить, что в их представлении основу достоинства человека составляют самосознание и самоопределение человека в окружающей среде. Человек обладает разумом и свободой воли, которые отличают его от других живых существ. Он осознает свою связь с природой и обществом. Соответственно достоинство человека не означало простое самоопределение изолированно мыслящего человека, а всегда представлялось как самоопределение на основе соизмерения собственной ценности в сообществе людей. Такое представление о достоинстве человека в значительной мере обусловило преимущественный взгляд на него с точки зрения социального положения индивида. А это с неизбежностью выводило из круга носителей достоинства женщин, детей, чужестранцев и рабов. Вместе с тем некоторые античные философы и юристы (Сенека, Ульпиан, Мадестин) впервые стали развивать представление о достоинстве человека, принадлежащем каждому индивиду независимо от его социального положения.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОМИТЕТ КРАСНОГО КРЕСТА (МККК) И ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

ЛОРА ОЛСОН

Международный комитет Красного Креста, как известно, является международной неправительственной организацией. Мировое сообщество государств вручило ему международный мандат хранителя и пропагандиста международного гуманитарного права (МГП), или, как его еще называют, права вооруженных конфликтов.

Эта отрасль права возникла благодаря желанию людей ограничить насилие в ситуациях войны или вооруженного конфликта. МГП часто подразделяется на две области. Цель одной из них – обеспечить защиту определенным категориям жертв во время вооруженного конфликта, поскольку они не принимают участия или более не принимают участия в военных действиях, например раненым и больным, военнопленным и лицам, содержащимся под стражей, и гражданскому населению. Вторая область направлена на ограничение или запрещение определенных видов оружия, которое имеет неизбирательное действие или считается чрезмерно жестоким и бесчеловечным. В качестве примера можно привести международный договор о запрещении противопехотных мин, подписанный в Оттаве в декабре 1997 г.

Обратимся к вопросам взаимодополняемости международного гуманитарного права и права прав человека. Обе отрасли права стремятся обеспечить защиту человеку, однако они действуют в различных обстоятельствах и по-разному. Таким образом, несмотря на сходные черты этих двух отраслей права, они остаются различимыми. Далее постараемся показать некоторые из этих сходных черт и некоторые различия.

Начнем со *сферы применения*. МГП применяется только во время вооруженных конфликтов. Международное право прав человека должно применяться во всех ситуациях; однако это справедливо только в отношении тех положений международного права прав человека, которые не допускают от-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ступлений и составляют *неизменное ядро*[1] *прав человека. Действие всех других прав человека может быть приостановлено в некоторых конкретных условиях, а именно в тех ситуациях, когда жизнь нации находится под угрозой. МГП применяется именно в одной из таких чрезвычайных ситуаций, во время вооруженного конфликта. Здесь мы видим, как положения международного права прав человека, которые государства должны выполнять при всех обстоятельствах (неизменное ядро)*, совпадают с основными правовыми гарантиями, предусматриваемыми гуманитарным правом, например запретом на пытки и казни в порядке суммарного судопроизводства[2].

Второй пункт касается *отношений, которые регулируются этими двумя отраслями права*. МГП развивалось как право международных вооруженных конфликтов и поэтому неизбежно является международным правом в традиционном смысле этого слова, объективным юридическим порядком, регулирующим отношения между государствами. Его основная цель всегда заключалась в том, чтобы предоставить защиту человеку, но эта защита не выражалась в форме субъективных прав жертвы по отношению к государству, как в случае с международным правом прав человека. (Международное право прав человека признает права отдельного лица (или группы лиц) в отношениях с государством.) МГП же, в отличие от этого, в соответствии с традиционной структурой международного права регулирует отношения между государствами и часто в тех же самых положениях предписывает правила поведения людям (которые должны понести наказание, если они их нарушат) в интересах других людей.

Третий вопрос касается того, *что* защищает МГП и *что* защищает международное право прав человека. МГП сформулировано не в виде набора прав, как международное право прав человека. В отличие от последнего МГП определяет целый ряд обязанностей, которые комбатанты должны выполнять. И все же, если перевести обязанности, вытекающие из МГП на язык прав, которые эти обязанности подразумевают, и сравнить эти права с правами, защищаемыми международным правом прав человека, станет очевидно, что во время вооруженных конфликтов МГП предоставляет защиту, которая распространяется лишь на некоторые аспекты некоторых прав из трех

---

[1] *Неизменное ядро* прав состоит, например, из права на жизнь, запрета на пытки и бесчеловечное обращение или наказание, рабство и подневольное состояние, а также принципа законности и отсутствия обратного действия закона. Это *неизменное ядро* не включает, однако, некоторые положения, имеющиеся в МГП, например предоставление защиты раненым и обеспечение им помощи, запрет на депортацию, ограничения на использование силы органами безопасности и судебные гарантии.

[2] См. ст. 75 Дополнительного протокола I 1977 г. и ст. 6 Дополнительного протокола II 1977 г.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

поколений прав человека[1] (гражданских и политических[2], социальных, экономических и культурных[3], коллективных или групповых[4]). В соответствии со своей целью МГП защищает те права, которые подвергаются особой опасности во время вооруженного конфликта[5], и в силу своего характера МГП может защитить только те права, которые не являются, как таковые, несовместимыми с самой природой вооруженного конфликта[6]. Эти права, однако, находятся под защитой гораздо более детально разработанных норм. Эти нормы намного лучше приспособлены к конкретным проблемам, возникающим во время вооруженных конфликтов, чем достаточно в общем виде сформулированные гарантии прав человека[7]. Кроме того, МГП регулирует некоторые проблемы, имеющие крайне важное значение для защиты жертв

---

[1] МГП защищает равным образом гражданские и политические права, социальные, экономические и культурные права и коллективные или групповые права. МГП никогда не проводило различия между гражданскими и политическими правами и социальными, экономическими и культурными правами или между правами, налагающими на государство обязательства предпринять конкретные действия, и правами, обязывающими государство воздерживаться от определенных действий. Например, идея Анри Дюнана, будучи кодифицирована в первой Женевской конвенции 1864 г., определяет в качестве международного обязательства не только уважение к раненым и больным, но и уход за ними. Особенно во время вооруженного конфликта никакой реальной защиты невозможно предоставить без оказания гуманитарной помощи, и не может быть гуманитарной помощи без одновременного предоставления защиты тем, кому она оказывается, от возможных правонарушений или опасности, возникающей в результате того, что они получили помощь.

[2] См., например, ст. 41 Дополнительного протокола I 1977 г., которая защищает право на жизнь противника, вышедшего из строя.

[3] См., например, ст. 56 Женевской конвенции IV, которая защищает право на сохранение здоровья жителей оккупированных территорий.

[4] См., например, ст. 56 Дополнительного протокола I 1977 г., которая защищает право на здоровую окружающую среду.

[5] Так, например, вооруженные конфликты сильнее затрагивают физическую неприкосновенность жертв войны, нежели их свободу убеждений, поэтому логично, что в МГП содержится большее число норм, касающихся первого, чем второго.

[6] Право народа на мирную жизнь, например, по определению нарушается, когда на его жизнь влияет вооруженный конфликт. Осуществление права на самоопределение является одной из (законных) причин вооруженного конфликта. МГП, следовательно, не может защищать ни одно из этих прав.

[7] Так, например, очень подробно изложенные меры предосторожности, которые необходимо принять при нападении в соответствии со ст. 57 Дополнительного протокола I 1977 г., являются переводом права на жизнь и физическую неприкосновенность гражданских лиц в подробные правила поведения для тех, кто ведет военные действия, которые могут затронуть гражданское население. Уместно отметить, однако, что право прав человека, напротив, дает более подробное описание, например, "судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями", которые предусматриваются ст. 3, общей для Женевских конвенций.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

вооруженных конфликтов, но даже и не упоминающиеся в международном праве прав человека[1].

При этом международное гуманитарное право часто сначала представляется правоведам, занимающимся правом прав человека, не очень-то гуманным, особенно потому, что МГП в своих положениях допускает действия, необходимые для достижения военных целей. Устанавливается некоторое равновесие между военной необходимостью и гуманностью[2]. Руководство для вооруженных сил Германии хорошо объясняет тот факт, что военная необходимость включена в нормы МГП: "Военная необходимость уже принята во внимание конвенциями по праву войны, потому что право войны является компромиссом между необходимостью достичь целей войны и принципами гуманности"[3].

Далее предстоит ответить на вопрос, *кого* защищает право. Международное гуманитарное право в основном касается обращения с лицами, которые попали во власть противника, и методов, которыми ведутся военные действия, в то время как право прав человека, ограничивая власть государства над отдельными лицами, стремится в основном предотвратить произвольные действия. Право прав человека не ставит перед собой цели регулировать методы ведения военных операций.

И при всей важности положения международного права прав человека, которое утверждает, что все люди в равной степени должны пользоваться этими правами, традиционный подход МГП, соответствующий его развитию в качестве межгосударственного права, направлен прежде всего на защиту противников. Поэтому МГП определяет категорию "покровительствуемых лиц", состоящую в основном из лиц, принадлежащих стороне противника, которые в полной мере пользуются его защитой. Тем не менее жертвы вооруженных конфликтов, не являющиеся "покровительствуемыми лицами", не лишаются защиты совсем. В соответствии с международным правом прав

---

[1] Так, в ст. 44 (1) – (3) Дополнительного протокола I 1977 г. о статусе комбатанта рассматривается вопрос о том, кто может применить силу, вопрос, не поднимаемый в праве прав человека, но крайне важный для защиты гражданских лиц.

[2] В очень общих чертах, это равновесие между военной необходимостью и гуманностью достигается четырьмя путями. 1. Действия, нецелесообразные с военной точки зрения просто запрещены. 2. Действия, имеющие определенную военную целесообразность, запрещены, поскольку уже принято, что гуманитарные соображения являются более важными, чем такая военная целесообразность. 3. Настоящий компромисс должен быть достигнут, когда и военные, и гуманитарные потребности являются важными. Для такого компромисса часто решающим является применение принципа соразмерности при нападении. 4. И наконец, некоторые положения разрешают военным потребностям "перевесить" гуманитарные в какой-то конкретной ситуации. См.: Louise Doswald-Beck and Sylvain Vit. International Humanitarian Law and Human Rights Law // International Review of the Red Cross.1993. No. 293. Mar.-Apr. p. 94, 99-100.

[3]. ZDv 15/10.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

человека и благодаря его влиянию на них распространяется всевозрастающее число защитных норм, которые, однако, никогда не предоставляют полной защиты, предусматриваемой для "покровительствуемых лиц".

Пятый пункт касается *кодификации*. Обе отрасли международного права в настоящее время в значительной степени кодифицированы. Однако МГП кодифицировано в целостной международной системе обязательных универсальных документов; в более поздних из них или тех, которые касаются конкретных вопросов, показана их связь с более ранними или более общими, а именно – с Женевскими конвенциями 1949 г. и двумя Дополнительными протоколами к ним 1977 г. Международное право прав человека, напротив, кодифицировано в огромном количестве документов, как универсальных, так и региональных (африканских, американских и европейских), обязательных или имеющих рекомендательный характер, относящихся ко всей этой области или к отдельным ее частям. Они появляются, развиваются, применяются и исчезают (умирают) относительно естественным путем и независимо друг от друга.

И наконец, последний вопрос, который будет здесь кратко рассмотрен, это *вопрос механизмов*. Для обеспечения соблюдения МГП в нем предусматриваются механизмы, при помощи которых осуществляется определенного рода постоянный контроль за его имплементацией. МГП уделяет особое внимание сотрудничеству между сторонами в конфликте и нейтральным посредником, направленному на предотвращение нарушений.

Механизмы контроля за соблюдением прав человека очень многообразны. Механизмы имплементации прав человека в основном направлены на то, чтобы возместить любой нанесенный ущерб. Во многих случаях от соответствующих учреждений требуется установить, соблюдало ли государство право. Например, Европейский суд по правам человека может по завершении судебного рассмотрения иска, предъявленного отдельным лицом, заявить, что Европейская конвенция по правам человека была нарушена государственными властями. Последние тогда обязаны принять меры, необходимые для того, чтобы обеспечить соответствие ситуации внутри страны требованиям Конвенции.

Но все же в том, что касается имплементации, эти отрасли права не остаются абсолютно изолированными друг от друга. В ситуациях вооруженного конфликта, когда применяется МГП, органы имплементации международного права прав человека должны подтвердить, что меры, принимаемые государством, соответствуют не только отступлениям от обязательств, допускаемым международным правом прав человека, но также другим международ-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ным обязательствам государства, включая обязательства по МГП[1]. Если эти меры нарушают МГП, они нарушают и право прав человека.

Благодаря основополагающему принципу, лежащему в основе прав человека и заключающемуся в том, что они применяются ко всем лицам в любое время и затрагивают все стороны человеческой жизни, право прав человека имеет гораздо большее влияние на общественное мнение и международную политику, нежели МГП, которое применяется только во время вооруженных конфликтов. МГП также все более ощущает на себе влияние образа мыслей, характерного для системы права прав человека[2]. Следовательно, поскольку Международный Комитет Красного Креста продолжает выполнять свой мандат хранителя и пропагандиста международного гуманитарного права, следует рассматривать и обсуждать подобные сходные черты и различия – взаимодополняемость – международного гуманитарного права и международного права прав человека, особенно потому, что обе эти отрасли права развиваются, откликаясь на возникающие кризисы.

И наконец, последнее, но очень важное замечание. Хотя нормы МГП применяются в конкретных обстоятельствах, а именно во время вооруженных конфликтов, четыре Женевские конвенции и два Дополнительных протокола к ним налагают на участников этих договоров обязательства, которые должны выполняться в мирное время. Одним из таких обязательств является распространение знаний о МГП – включение изучения МГП в программы не только военной подготовки, но также и образования гражданского населения в целом[3]. Мы слишком часто сейчас слышим о зверствах войны, о нарушениях МГП. Одной из мер, которые можно принять в мирное время для того, чтобы предотвратить нарушения права войны, является распространение знаний о МГП – преподавание МГП, для того чтобы его лучше знали и понимали, а следовательно, применяли и соблюдали.

Необходимо подчеркнуть важность преподавания МГП, направленного на то, чтобы привлечь к нему внимание общественности и тех, кто принимает решения в гражданском обществе сейчас и будет принимать их в будущем. Если эти люди будут лучше знать МГП, оно будет строже соблюдаться благодаря более глубокому пониманию со стороны государств и комбатантов их обязанностей во время вооруженных конфликтов. Важной задачей остается

---

[1] См. ст. 4 (1) Пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 15 (1) Европейской конвенции по правам человека и ст. 27 (1) Американской конвенции по правам человека.

[2] Однако именно потому, что МГП не оказывает такого влияния на политику (и потому, что его кодифицированные нормы разработаны гораздо более детально), вокруг МГП не ведутся дебаты, во время которых высказываются крайние мнения, которые возникают в связи со многими правами человека.

[3] Статьи 47/48/127/144 соответственно четырех Женевских конвенций 1949 г., статьи 83 и 87 (2) Дополнительного протокола I 1977 г., статья 19 Дополнительного протокола II 1977 г.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

подготовка специалистов в этой области права, особенно тех, которые должны его применять! И наконец, важно иметь специалистов, которые будут заниматься исследованиями в области МГП и его развитием, поскольку право должно постоянно реагировать на ситуации, которые оно регулирует, в данном случае – военные действия. Например, МГП не только должно соответствовать той форме многочисленных современных конфликтов, которая недавно получила название неупорядоченного вооруженного конфликта, но также и новым современным технологиям, которые постоянно изменяют методы и средства ведения войны.

МККК с его международным мандатом хранителя и пропагандиста МГП предпринимает усилия для того, чтобы МГП было лучше известно. Он осуществляет программы для военнослужащих и гражданских лиц, включая школьников и студентов высших учебных заведений. Что касается высших учебных заведений, то перед программой МККК по распространению знаний о МГП в академических кругах и университетах, за осуществление которой отвечает автор настоящей статьи, стоит ряд основных целей:

- способствовать включению МГП в государственные стандарты и программы по подготовке специалистов с высшим образованием;
- готовить и распространять учебно-методические материалы, руководства и т.п. для оказания поддержки учебному процессу в высших учебных заведения, в ходе которого освещаются вопросы МГП;
- готовить преподавателей для чтения курса по МГП в высших учебных заведениях России и других стран СНГ;
- привлекать внимание студентов к данному кругу проблем и осуществлять обучение посредством проведения лекций и других мероприятий;
- содействовать сотрудничеству и обмену опытом в области МГП между университетами СНГ и Западной Европы.

Такие усилия, предпринимаемые с целью повысить уважение к праву посредством распространения знаний о МГП, очень важны для предотвращения серьезных нарушений этого права. И все же направлены они не только на предотвращение нарушений, но вместе с тем и на то, чтобы обеспечить развитие МГП и его положительную роль в деле защиты мира. Совершенно очевидно, что многое в этой области могут сделать работники сферы образования.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСВОЕНИЯ СЕВЕРА РОССИИ

В.Ф. ВОЛОВИЧ

Оптимизация социально-политических и рыночных преобразований, устранение имеющихся острых противоречий предполагает, во-первых, адекватную организацию и управление ключевыми направлениями развития страны и ее регионов, формирование оптимальных принципов и механизмов взаимоотношений центра и мест, юридическую ответственность всех субъектов исполнительной власти, органов местного самоуправления по реализации возложенных функций; во-вторых, совершенствование трудовых, национальных, этнических, социально-бытовых отношений, взаимоотношений работников и предпринимателей, администрации предприятий различных организационно-правовых форм и трудовых коллективов; в-третьих, повышение эффективности хозяйствования, совершенствование исполнительно-распорядительной деятельности, повышение профессионализма управленцев, укрепление законности, дисциплины и правопорядка и усиления социальной защиты населения. Управленческая деятельность – один из непременных факторов функционирования предприятий независимо от их формы собственности. Главной мыслью в теории и практике управления является направленность деятельности администрации на обеспечение рационального ведения дела; особенно это актуально в условиях складывающейся дефицитности финансовых ресурсов.

В самом развитии страны наступил момент, когда дальнейшие преобразования во многом определяются комплексным освоением прежде всего Севера, Арктики. Российский Север – это 27 субъектов РФ с общей территорией 10 миллионов квадратных километров, на которой проживает 1,2 миллиона человек. Именно Север в известном смысле позволяет держаться на плаву всей отечественной экономике. Север – сосредоточение сложнейших проблем современной России, прежде всего наиболее рационального использования его минерально-сырьевой и топливно-энергетической базы. Несомненно, и в грядущем XXI веке одним из определяющих условий развития экономики страны будет ресурсообеспечение, эффективное использование сырья. Природа региона – резерв будущего благосостояния и хозяйствования, а территория Севера все более становится безальтернативным ресурсом. По сведениям Российской Академии Наук, Север дает 11% национального дохода и около 60% экспорта. На Севере России – уникальные запасы на суше и на

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

шельфе[1] углеводородного сырья. Одновременно Север весьма интересен как регион по организации туризма. Вот почему он имеет уникальное по своему хозяйственному и геополитическому положению значение для всей России.. Следует отметить и военно-стратегическое значение Севера. Усиливающиеся антропогенные нагрузки на природу ведут к необходимости комплексного учета возможностей Севера как региона, располагающего огромными природоохранными возможностями. Несомненно значение этого региона в сохранении климатогеографического и биогеохимического равновесия. Север России, а также примыкающая территория Ледовитого океана и воздушное пространство над ними представляют собой пространство, способствующее прокладке кратчайших связей России с наиболее развитыми регионами мира. Духовный мир народов Севера по-прежнему загадочен и неизвестен. Управление освоением Севера предполагает обеспечение его устойчивого развития, то есть гармоничного развития производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды.

Освоение этого региона предполагает усиление роли фундаментальных и прикладных исследований, в том числе по государствоведению и правоведению, в разработке концепции развития Севера, подготовке специалистов по управлению производством для нужд национальной экономики. Исследования по освоению Севера, Мирового океана, полярные изыскания в Антарктике наряду с космическими являются теми областями, которые позволяют утверждать международный престиж страны мирными способами.

В современных условиях повсеместного внедрения достижений научно-технического прогресса, революционизирующих производство, другие сферы, глобальная ориентация России на минерально-сырьевые и другие природные ресурсы в конечном счете окажется бесперспективной. Магистральным направлением развития экономики, в том числе и Севера, возможно только на базе современных технологий, высочайшего профессионализма всех работников, широчайшего научного обеспечения. Содержание и характер правового регулирования управления в столь своеобразном регионе определяются особенностями экономических условий жизнедеятельности страны, населения, северян в частности, социально-политическим климатом, конкретными задачами, стоящими перед государством. Имеющийся опыт и традиции по освоению Севера России, будучи во многом итогом предыдущей деятельности, являются важными факторами повышения результативно-

[1] Шельфовая зона Ледовитого океана может сыграть для России в XXI веке роль Западной Сибири. Только запасы нефти и газа в этой зоне оценивается в 15 – 20 миллиардов тонн условного топлива («Известия», 11 марта 1997; Николаев М. Арктика в системе ценностей планеты.//Ресурсы регионов России. М., 1999). Север европейской части РФ. Сибирь и Дальний Восток – это территории будущего России, ее локомотивы.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

сти исполнительно-распорядительной деятельности в сфере природопользования и охраны природы.

Правовое регулирование управления по освоению Севера – многоаспектная, многосложная и крайне трудоемкая проблема, характеризующаяся многолетней историей поиска наиболее эффективного воздействия правовых институтов применительно к региону, характеризующемуся экстремальными условиями жизнедеятельности. Управление протекает под непосредственным влиянием своеобразной системы социально-политических, психологических, экономических, международных, а равно и естественных факторов, состояния добывающей и перерабатывающей промышленности. Рациональное, неистощительное природопользование служат определяющим фактором эффективного и устойчивого социального развития на Севере. При этом первостепенной по важности государственной задачей является сохранение традиций природопользования на Севере, национальной культуры и духовной жизни малочисленных народов. Именно эти народы академик В. Казначеев назвал великими малыми народами. Несомненно, здесь один из будущих отечественных центров производства экологически чистых и биологических высокоэффективных продовольственных продуктов и фармацевтических средств. Основная тяжесть в организации освоения Севера России, его научное обеспечение, охрана окружающей среды, координация и согласование деятельности органов общей отраслевой и межотраслевой компетенции, содействие физическим и юридическим лицам, предпринимателям, подготовка высококвалифицированных специалистов, коммуникациям, материально-техническое обслуживание, энергетика, топливо, социальная защита населения, борьба с правонарушениями по-прежнему будут основными функциями исполнительной власти. Роль администрации значительная, складывающееся мнение, что, чем меньше административного вмешательства в хозяйственную и иные сферы, тем лучше, ошибочное. В Англии и США внешне роль администрации ничтожна, поскольку в этих странах не было в XX в. потерь рычагов управления, сложился мощный финансово-правовой механизм регулирования, функционирует большинство транснациональных компаний, обеспечена оптимальная правовая защита предпринимательства.

Одновременно можно констатировать, что не следует приписывать никакому из тех или иных факторов, условий, событий решающее значение в эффективности и результативности управления. Оптимальное управление – это сложные хитросплетения, влияние системы факторов, важнейшими из которых являются, видимо, научность и профессионализм управленцев, стиль и политическая воля руководства, доверие большинства народа, роль международных отношений. Нельзя не заметить, что некоторые авторы недостаточно реально оценивают социально-экономическую ситуацию в России. Так, А. Дортхолл в работе «Лондон – Токио. Проект века» пишет: «Ухудше-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ние ситуации в России в ближайшее время сделает не достаточной уже не только формальную поддержку, но даже прямые гарантии государства... При сегодняшнем и завтрашнем состоянии России единственным гарантом такого рода является контроль за самим государством»[1]. Такие высказывания, являясь заблуждением, снижают возможности равноправного вхождения России в мировую экономику. Несомненно, государство, используя административно-правовые меры, способно сдержать негативные процессы и обеспечить экономическую стабилизацию в стране. Разумное администрирование, четкая организация хозяйственных связей и отношений, планирование и государственное регулирование являются необходимыми условиями развития экономики, в том числе и рыночной. Дееспособное государство, используя организационно-правовые и другие рычаги, должно обеспечить систему экономической и политической безопасности страны, ее регионов, обуздать преступность и коррупцию. Крайне необходимо наконец осознать, что в России до сих пор нет продуманной и рассчитанной на длительный период концепции развития природоресурсного сектора народного хозяйства и прежде всего применительно к Северу. Попытки разработки концепции, разумеется, были, но не дали результатов, и природопользование, охрана окружающей среды не имеют четкого прогноза, необходимого правового регулирования. Будучи фундаментом отечественной экономики, энергетические и иные сферы природопользования (нефть, газ, удобрения, цветные и черные металлы, лес, пиломатериалы, пушнина, морское и другое сырье) не имеют взвешенной, базирующейся на современных технологиях, концепции текущего и перспективного развития, ее организационно-правового обеспечения, законодательного закрепления. Целенаправленная государственная политика по освоению Севера может быть обеспечена на основе объективного (научного) представления ситуации в данной сфере. Системно-ситуационный анализ, своевременное выявление новых тенденций, предупреждение негативных процессов, ведущих к формированию и развитию первоначальных локальных социально-бытовых очагов напряженности, краткосрочное и долгосрочное прогнозирование развития важнейших процессов, своевременная корректировка правового регулирования усиливают эффективность хозяйствования. Управление, будучи целенаправленной организаторской деятельностью органов исполнительной и местной власти, прежде всего заключается в правовом обеспечении хозяйственной деятельности, в разработке целевых программ природопользования, профессиональном организационном наполнении управленческого воздействия, контроля, оперативном регулировании деятельности государственных органов. Специальный орган управления природными ресурсами обязан применительно к добыче полезных ископаемых

[1] Цит. По: "Российской газете", 8 июля 1999.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

контролировать весь цикл функционирования горного предприятия, начиная с его учреждения, проектирования, строительства, последующей разработки месторождения, первичной переработки, обогащения, минерального сырья и заканчивая консервацией горных выработок, рекультивацией ландшафта, ликвидацией предприятия. На всех этапах этой деятельности под непосредственным контролем органов государственной власти, должностных лиц, специалистов, субъектов государственного горного и промышленного надзора должны быть вопросы охраны природы. В законодательстве специально подчеркивается, что природопользование носит комплексный характер. В ст. 4 ФЗ Российской Федерации «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» говорится, что промысел живых ресурсов – комплексный процесс, включающий поиск и вылов, добычу водных биологических ресурсов, приемку, обработку, транспортировку, хранение продукции, перегрузку, а также снабжение промысловых судов и установок топливом, водой, продовольствием, тарой и другими материалами.

Одновременно рациональное использование природных ресурсов, их исследование, охрана внутри страны, в территориальных водах, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, а также в открытом регионе Мирового океана возлагаются прежде всего на Министерство природных ресурсов РФ, Государственный комитет РФ по охране окружающей среды. Научное исследование организационно-правовых аспектов освоения Севера имеет первостепенное фундаментальное и прикладное значение в обеспечении развития российской государственности, оптимальной реализации договорных обязательств участников хозяйственного освоения северных территорий, укрепления законности и правопорядка в сфере природопользования, охраны окружающей среды, защиты законных прав и интересов малочисленных коренных народов, физических и юридических лиц. История специального государственного управления освоением Севера России имеет свою логику организационно-правового развития от администрации Северного морского пути при Правительстве СССР к современному Государственному комитету Российской Федерации по делам Севера (председатель Государственного комитета на правах министра). Правовое регулирование применительно к освоению Севера является системой, остов которой составляют нормы административного права, прежде всего, управомочивающие, стимулирующие, рекомендательные. Государственная стратегия освоения этого пространства должна содержать систему мер по стабилизации социально-экономической, нравственной и психологической обстановки в регионе с использованием ситуационного подхода к каждому из его составных районов. Реалистичная отраслевая и межотраслевая деятельность по реализации государственной политики по освоению Севера – это долговременная профессиональная организаторская работа аппарата управления, тер-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

пение и настойчивость специалистов, строгое следование природоохранному и иному законодательству. Важно не только выработать научно обоснованную стратегию, но и обеспечить политическую, государственную волю по усилению динамизма развития, сосредоточенного на разрешении фундаментальных социально-экономических проблем, укрепить дисциплину, повысить эффективность управления, развить инициативу местного населения, физических и юридических лиц, предпринимателей, инвесторов. Методологические, теоретико-прикладные и организационно-правовые аспекты рассматриваемой проблемы наиболее существенно проработаны в США, России, Канаде, Норвегии, Дании, Исландии. Имеющиеся различия в правовом регулировании системы отношений названных стран применительно к Северу определяются особенностями национального социально-экономического и государственного устройства, уровнем развития правовой системы, обычаями, традициями, имеющимися ресурсами, уровнем развития науки и технологий, задачами, которые решает страна, применительно к переживаемому периоду, стилем межгосударственных отношений и другими факторами и условиями. Вполне закономерно и логично рассмотрение проблемы освоения Севера России в качестве приоритета при разработке концепции стратегии развития страны на ближайшие 25 лет грядущего века. Минерально-сырьевые и другие ресурсы Севера России все более становятся базовыми источниками экономического и социального благополучия, устойчивого развития Федерации, ее субъектов, жизнеобеспеченности коренных народов, этнических общностей, всего населения Севера.

Следует подчеркнуть, что научно обоснованное освоение Севера – необходимое условие функционирования международных экономических связей и отношений. Вот почему Комитет Государственной думы Федерального Собрания РФ по проблемам Севера и Дальнего Востока, Государственный комитет по делам Севера (специальный орган государственного управления) призваны, реализуя возложенные на них полномочия, обеспечить в высших органах законодательной и исполнительной власти первоочередное и своевременное решение вопросов о дальнейшем комплексном освоении этих территорий. В июле 1999 года на заседании Правительства РФ обсуждались вопросы организации завоза на Север и территории, приравненные к нему. Отмечено, что организация северного завоза станет предметом постоянного внимания на заседаниях Правительства России, его Президиума, правительственной комиссии по оперативным вопросам. По свидетельству Председателя Госкомсевера, в 1999 году необходимо завезти на указанные территории: 2,7 млн. тонн нефтепродуктов, 4,7 млн. тонн угля, 870 тысяч тонн продовольствия, общая стоимость завоза 3 млн. рублей.

В ст.9 Конституции РФ в качестве принципа закреплено, что земля, другие природные ресурсы составляют объект собственности особой общест-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

венной значимости, используемые и охраняемые в России как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Недропользование осуществляется хозяйственными субъектами различных организационно-правовых форм. Обычаи, традиции нашей страны, а также правовая доктрина связывают прежде всего использование этих ресурсов с государственной собственностью, что особо важно учитывать при освоении столь своеобразного по природно-климатическим условиям региона. В ФЗ "О недрах" говорится, что недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Содержание ст. 19 Лесного Кодекса свидетельствует, что леса находятся в федеральной собственности и могут быть объектом собственности субъекта Федерации, если об этом будет говориться в федеральном законе. В ст. 1 ФЗ "О недрах" подчеркивается, что "добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности"[1].

Особое значение проблемы собственности для обеспечения эффективного правового регулирования отмечал еще И. Бентам. В исследовании "Принципы гражданского кодекса" он писал, что собственность и право родились вместе, уберите законы и собственность исчезнет. Весьма важно четко определить правовой статус и правовой механизм добычи, рационального использования природных объектов федерального, регионального и местного значения, публичного контроля в этой области. Подобные формы и способы правоохранительной деятельности неотделимы от гражданско-правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы и их использование. При этом следует учитывать, что гражданское законодательство отнесено к ведению Федерации, а административное – к совместному ведению РФ и ее субъектов. Пользуясь несоответствием федеральных законодательств в природных ресурсах, ряд субъектов РФ в своем законодательстве стремятся обеспечить максимум суверенитета применительно к использованию природных ресурсов, чем ущемляют интересы Федерации в целом. Несмотря на содержание ч. 1, п. "в" ст. 72 Конституции РФ, предусматривающей перечень вопросов, относящихся к совместному ведению Федерации и ее субъектов, включая владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водами, другими (природными) ресурсами, не дожидаясь четкого

[1] СЗ РФ, 1995, № 10, ст. 823

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

правового разграничения (размежевания) компетенции, полномочий Федерации и ее субъектов в данной сфере, приняты нормативно-правовые акты, которые отнесли к их ведению все вопросы регулирования эксплуатации природных ресурсов. Подобная правотворческая практика обостряет актуальность проблемы укрепления конституционной безопасности, законности и правопорядка, предполагает осуществление административно-правовых мер по обеспечению единого правового пространства, согласование и координацию деятельности Федерации и ее субъектов по организации сохранения, добычи и рационального использования природных ресурсов. Скорее всего следует говорить о наличии в современный период в этой сфере двух ключей в регулировании природопользования, усиления роли горизонтальных административно-правовых отношений. Согласно принципу конституционности, провозглашенному в ФЗ РФ от 24 июня 1999 года "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, заключены договоры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

Право государственной собственности на природные ресурсы в совместном ведении Федерации и ее субъектов одновременно объясняется еще и тем, что земля является территорией, на которой реализуется их суверенитет. В современный период распоряжение собственностью реализуется не посредством правил регулирования отношений собственности, а через административно-правовой механизм, в основе которого предметы ведения, реализация управленческих функций субординационного и вертикального характера. Следует согласиться с утверждением Б.Д. Клюкина, что отнесение к недвижимости всех природных ресурсов и регулирование их нормами гражданского права являются весьма сомнительными[1]. В большинстве стран ни недра, ни леса, ни воды не являются объектами частной собственности. Форма собственности определяет диапазон, границы управленческого воздействия.

Эффективная система управления освоением Севера является существенным стабилизирующим фактором и гарантией успешного решения примени-

[1] Клюкин Б.Д. Многообразие форм собственности на природные объекты//Право и экономика, 1998, № 1. С. 37.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

тельно к современному этапу текущих и долговременных, стратегических задач. В основе управления и организации освоения Севера лежит необходимость сохранения его природы. Вот почему важно четко определить стратегические и тактические цели в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона. Важно сбалансировать процессы воспроизводства и использования возобновляемых природных ресурсов, рациональное использование минерального сырья, добиваясь включения в производство отходов горнодобывающей и других отраслей. Организация производства должна базироваться на широком использовании опыта северян, их определенной гармонии с природой[1]. Рациональное, неистощимое природопользование обеспечивает эффективную организацию управления и устойчивое социально-экономическое развитие. Управление – дело тонкое, особенно, когда речь идет о природопользовании, рациональной эксплуатации минерально-сырьевой базы, освоении столь чувствительного к внешнему вмешательству региона, правовом обеспечении всей системы федерального, регионального и местного воздействия на северные территории. Именно здесь переплелись нити интересов не только отечественных предприятий, местного населения, но и в целом, государства. Отстаивая эти интересы, необходимо учитывать буквально все: как политику, экономику, так и историю, культуру, религию, традиции и обычаи и, не в последнюю очередь психологию и национальное самосознание живущих здесь коренных народов, этнических общностей. Администрация призвана не допустить усиления процессов люмпенизации, маргинализации северного населения. Рыночной экономике, правовому государству наиболее отвечает принцип партнерства. В процессе освоения Севера следует помнить ориентацию на сочетание общегосударственных и местных интересов. Настоятельно нужна краткосрочная программа стабилизации в рамках долгосрочной стратегии развития и интеграции в мировую экономику. Россия должна быть способной конкурировать на мировом рынке готовыми потребительскими товарами и наукоемкой продукцией. Этот путь базируется на отечественном товаропроизводстве, используются современные технологии, разнообразные минерально-сырьевые и энергетические ресурсы. Программа должна соответствовать национальным (государственным) интересам России, ее возможностям и месту в мире, традициям отечественной культуры. Проблемы направлений, методов, форм и средств реализации программы, ее духовное и социально-культурное обеспечение должны быть предметом научных исследований. Несомненно, оптимальная реализация программы возможна при усилении роли и ответственности исполнительной и других ветвей власти, непосредственной поддержке всего народа.

---

[1] Арктическое беспокойство. Проблема не местного масштаба//Российская газета, 1999, 21 сентября.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Именно сочетание в управлении методов рынка, иерархии и культуры при надлежащем ресурсном обеспечении, высоком профессионализме инженерных кадров может эффективно решать стоящие задачи. В 80-е годы истекающего столетия академик Н.В. Мельников писал, что горный инженер несет ответственность перед государством и обществом за целесообразность и правильность разработки месторождений полезных ископаемых, представляющих собой общенациональное достояние, залегающее в недрах минеральное сырье определяет потенциал будущего нашей Родины. Он отмечал, что в Сибири, на ее севере должны вестись обширные геологоразведочные работы, а корпус горных инженеров должен дать комплексную оценку выявленных месторождений и установить очередность их освоения. Совершенно прав был Н.В. Мельников, утверждая, что ответственность перед государством за извлечение минерального сырья из недр является особенностью специальности горного инженера[1]. Осторожность, высокоразвитая интуиция, доброжелательность, элитное образование, серьезное изучение менеджмента, здравый смысл, честность, твердость и интеллект, физическая выносливость, организаторские способности, умение завоевать доверие работников, местного населения – черты, наиболее соответствующие горному инженеру, другим специалистам, работающим на Севере. Именно горный инженер генерирует достижения науки и передового опыта. Усложнение его функций еще более усиливается, когда общество вступило в исключительно сложное, во многом противоречивое состояние. Высококвалифицированные специалисты должны дать достоверные расчеты: сколько и какого сырья можно вывозить за рубеж. Управление в сфере природопользования на Севере представляет собой сложную динамически развивающуюся систему. Профессиональная организаторская работа составляет основу деятельности администрации при решении сложных, а порой и экстремальных задач. Ничто в управлении не происходит спонтанно, все имеет свою причину и условия реализации, определяясь в конечном счете архисложным хитросплетением многих факторов, внешних и внутренних. Хотя управление – это всегда определенный уровень предвидения, люди не знают, какой результат они достигнут, пока они не решат полностью поставленную задачу. Степень, в пределах которой субъекты управления действуют с ясным и четким пониманием результатов, к которым они стремятся, значительно преувеличена. Значительная часть действий администрации продиктована желанием узнать, что из этого получится.

Не следует упускать из виду, что управление – это одновременно и опыт, искусство, а само достижение успеха обеспечивается с помощью соединения нескольких факторов, из которых только некоторые находятся под контролем администрации. Данное утверждение приводится не для того, чтобы ад-

[1] Мельников Н.В. Горные инженеры. М., 1981. С. 258.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

министрация могла избежать ответственности, а для того, чтобы управленцы были готовы встретить сложную ситуацию так, чтобы преодолеть ее. Не следует упускать из виду и то, что управление на уровне предприятий, организаций, учреждений – это и самореализация профессионала. Компетенция, знания – это чисто индивидуальный ресурс, это способность применить информацию к конкретной ситуации, а это уже качество прежде всего конкретного руководителя, специалиста. Специалисту недостаточно профессиональных знаний, информированности, необходимо новаторство, восприятие новых идей, подходов и современных технологий, постоянное повышение профессиональных знаний, углубление их аспектов, связанных с состоянием горного дела, лесного, рыбного, охотничьего хозяйства, охраны окружающей среды. Успех освоения Севера и Дальнего Востока в значительной мере зависит от отношения отраслевых органов, правительственных учреждений, органов исполнительной власти, субъектов РФ к подготовке кадров, материальном и моральном их вознаграждении, социально-бытовом устройстве. В настоящее время нет привязанностей к работе на Севере, которые наблюдались еще 10-15 лет тому назад. Очень важно возродить энтузиазм, уверенность в завтрашнем дне северян, организовать филиалы ведущих вузов России в Норильске, других городах Севера. Нельзя не согласиться с М. Потаповым, что образование является главным фактором решения многих проблем и прежде всего экономических и социально-культурных. Отставание Севера в сфере образования от других регионов страны можно и необходимо преодолеть.

Наличие высокопрофессиональных кадров, хорошо знающих местные условия, этнодуховные и этносоциальные особенности, явится одним из определяющих условий развития Севера в грядущем столетии. В этой связи открытие филиала Томского государственного университета в Норильске, образование других высших и средних специальных учебных заведений – вопрос времени. Важно ли это? Несомненно, что очень важно. Не случайно Норвегия для того, чтобы обозначить свой "суверенитет на Шпицбергене, содержит там университет. Студенты учатся там 4-5 лет и возвращаются на материк. Может быть, они ни разу больше не побывают на Шпицбергене, они помнят, что он часть их страны"[1]. Крупный специалист в области науки управления К. Франсис в своем "Курсе планирования и администрации" (1969 г.) отмечал, что можно купить время человека, можно купить его физическое присутствие в данном месте, можно даже купить установленное количество отработанных мышечных движений в час или день. Но никогда никто не может купить энтузиазм, нельзя купить инициативу, нельзя купить лояльность. Все это должно быть заработано.

[1] Николаев М. Арктика в системе ценностей планеты//Ресурсы регионов России. М.,1999.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Современный этап освоения Севера характеризуется тем, что роль и значение согласованных совместных действий специалистов, всех работников предприятий и организаций в решении экономических и социальных вопросов существенно возросли. Обусловлено это не только экстремальными условиями функционирования трудовых коллективов, в результате чего значительно усложняется оптимальное использование ресурсов[1]. Не меньшее значение имеет обеспечение охраны окружающей среды, социальной защиты трудящихся. Важную роль играет фактор времени, динамизм производственного развития, быстрое обновление всех условий хозяйствования под воздействием современных технологий, научно-технических достижений. Под воздействием глобализации хозяйственных и других связей ключевой составляющей успеха предприятий, экономической и национальной безопасности страны становится конкурентная способность предприятий, максимально эффективное использование имеющихся природных, производственных, технологических и интеллектуальных ресурсов для обеспечения высоких темпов развития предприятий, наиболее оптимального и рационального природопользования[2].

Природа Севера – стратегический резерв благосостояния и хозяйствования России, нынешних и последующих поколений россиян. На этой территории не только множество природных ресурсов, но и все они высокого качества. Так, рыба и дичь этих мест отличаются отменными вкусовыми, целебно-диетическими качествами. Ведущие медики страны отмечают высокие биологические и целебные свойства флоры Севера.

Динамизм хозяйствования, происходящие качественные изменения как в производительных силах, так и в социально-экономических отношениях требуют оперативности и гибкости в управлении, постоянного улучшения стиля и методов деятельности во всех звеньях управления, очищение хозяйственных и предпринимательских структур от контроля со стороны организованной преступности и коррупции, стимулирование инвестиционной и инновационной активности. Успешное осуществление преобразований во всех регионах России возможно только в результате обеспечения стабильного и эффективного правопорядка. Нельзя не видеть, что современная социальная и общественно-политическая обстановка в России характеризуется ростом криминальных тенденций, распространением коррупции и политического

---

[1] Об организации работы и основных направлениях деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации//Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Материалы научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации (октябрь 1995-декабрь 1997 г). – М., 1998. Вып. 2. С.9

[2] Известный специалист в области управления О. Ланге под оптимальным, рациональным способом использования средств подразумевал такой, которой соответствует принципу реального хозяйствования. Ланге О. Оптимальное решение. М., 1967. С.11

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

экстремизма, усилением угрозы терроризма и организованной преступности. Важными направлениями борьбы с этими наиболее тяжкими проявлениями антиобщественных и антигосударственных устремлений являются: последовательная защита национальных интересов России, надежное обеспечение личной и имущественной безопасности населения, достижение политической стабильности, обеспечения нормального функционирования всех органов государственной власти, институтов общества. Укрепление правопорядка, дисциплины и законности является необходимым компонентом успешного решения социальных, экономических задач, укрепления обороноспособности страны.

Повышение эффективности и результативности управления в условиях освоения Севера во многом определяется непосредственным вниманием к этому региону органов законодательной власти Российской Федерации, высших органов исполнительной власти, более четким определением задач и функций межотраслевых и отраслевых органов управления, своевременным внедрением результатов научных исследований в повседневную практику, выработкой более действенных форм и интеграцией как с производством, так и научно-образовательным комплексом. Возможности управления могут быть повышены в результате использования знаний, опыта, профессиональной подготовки широких масс трудящихся, значительного развития инициативы трудовых коллективов. Требования научно-технического прогресса объективно предполагают повышение роли профессиональных работников. Использование достижений науки, новых технологий не противоречит, а соотносится с тенденцией устойчивого развития общества, отвечает его интересам. Широкое использование достижений науки при строжайшем выполнении требований законодательства по охране окружающей среды углубляет демократические начала управления, укрепляет принцип законности.

Еще в 30-е годы отмечалось, что нельзя управлять без знания науки управления, без определенного научного образования. Современные достижения науки и техники, новейшие технологии, продуманное использование в созидательных целях многократно могут увеличить эффективность и результативность производства. Роль техники и особенно технологий (достижений прежде всего физических и химических наук) в повышении интенсивности производства непрерывно будет возрастать. Однако главной производительной силой общества всегда были и останутся люди, вступающие в процессе производства в различные общественные отношения, создающие своим трудом материальные и духовные ценности. Поэтому в управлении производством главным является человек, организация труда работников, особенно на уровне предприятия. История хозяйствования учит, насколько важно для эффективного управления подкрепить достоинства демократии жесткими требованиями законности, дисциплины, заботой о конкретном человеке. На

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

практике все еще происходит недооценка проблемы человека и его участия в качестве движущей силы в системе политико-правовых отношений.

Известный теоретик управления П. Друкер заметил в этой связи, что менеджер должен иметь дар видеть запросы и интересы подчиненных, обладать искусством доводить свои мысли до подчиненных, так же как и искусством узнавать, выявлять мнения других людей. Чтобы управлять, надо быть компетентным, глубоко и всесторонне знать дело, уметь профессионально организовать труд коллективов, эффективно воздействовать на работника. Объектом прямого управления является человек с его интересами, волей, сознанием, мотивацией поведения, целевой ориентацией[1]. Что это значит? Во-первых, четкое определение его социальной роли в коллективе, на производстве, функций, прав, обязанностей и ответственности. Это находит отражение в должностных инструкциях, уставах, положениях. Во-вторых, усвоение работником своей роли, места в решении общих задач организации, предприятия, учреждения, трудового коллектива. Это требование реализуется посредством повседневного профессионального обучения и воспитания, которые в различных организациях приобретают специфическое содержание, формы и методы. В-третьих, создание благоприятных условий для реализации возможностей работника, что достигается материальными и моральными поощрением, повышением уровня культуры, производства, укрепление дисциплины, социальная защита человека.

Вот почему важными направлениями деятельности отраслевых и внутриотраслевых органов управления являются: охрана окружающей среды, ее оздоровление, вопросы занятости, оплата труда, условия труда, его охрана, бытовые нужды северян, гарантии предоставления им жилья в южных районах страны, регионов, пенсионное обеспечение, медицинское и иное обслуживание. Эти направления в деятельности администрации являются отправными при разработке и принятии политических и хозяйственных решений высшими, региональными и местными органами, создают при их положительной реализации возможности руководству, специалистам, трудовым коллективам эффективно противостоять негативным факторам и условиям, гуманизируют организацию трудовых отношений, содействуют удовлетворению материальных, моральных, профессиональных и духовных потребностей северян. Предприятия на Севере первой четверти XXI века будут обновленными, мощными, с новыми технологиями, рабочие места потребуют профессионалов. Все более в технологической системе производства будут стираться отличия в организации и функционировании предприятий Севера и

[1] Афанасьев В.Г. Социальный аспект управления производством//Известия АН СССР. Серия экономики. М., 1973. №2. С.17. И в зарубежных исследованиях подчеркивается, что администрация должна сосредоточиться на главном, обеспечении заинтересованности работника. См.: Зигерт В., Ланге О. Руководить без конфликта. М., 1990. С.10

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

других регионов, труд все более будет определяться автоматизацией и компьютеризацией. Тот, кто правильно осознает предстоящие изменения в технологическом оснащении производства, найдет себе место. Организационно-технологическая сторона производства характеризуется связью между участниками производства, степенью овладения современными технологиями, рациональным использованием материально-технических средств и рабочей силы. Социальная сторона характеризует сущность управления, материальное и моральное стимулирование, самостоятельность, инициативу и ответственность работников, их участие в управлении производством. Вот почему формирование высококвалифицированных и дееспособных руководящих кадров, специалистов невозможно без учета психологических особенностей северян, без соблюдения социально-психологических требований при подборе кадров.

Анализ сложившейся практики управления трудовыми коллективами свидетельствует, что руководители предприятий, специалисты не всегда и не на всех уровнях обеспечивают рациональную организацию труда, эффективно формируют комфортный психологический климат, что резко снижает эффективность функционирования управленческих объектов. П. Друкер отмечал, что и популярные меры могут не дать положительного эффекта, если коллективы работников не осознают их важности, полезности. В частности, он писал, что теоретики управления еще не знают ответов на все вопросы, им понятны сами вопросы[1].

В условиях современного хозяйственного руководства пройти путь от специалиста предприятия до крупного руководителя чрезвычайно сложно. Как правило, руководителем могут стать только те специалисты, кому удалось воспитать в себе твердую волю, выдержку, настойчивость в достижении цели, умение повелевать и подчиняться, кто ставит во главу угла такие основополагающие ценности, как Родина, отечественная экономика, честь, слово и дело. Для подлинного хозяйственника неприемлемы коррупция, хищения, пьянство, неисполнительность, грубость: Кое-кому еще удается достичь успехов в карьере не трудолюбием и высоким профессионализмом, а попранием нравственных и юридических требований при занятии должности. Таким образом, создаётся питательная почва для синекуры, протекционизма и коррупции.

Весьма важно не стоять на месте; дело, хозяйство должно двигаться, прогрессировать. Команда должна постоянно обновляться, пополняться самыми подготовленными профессионалами-организаторами, прошедшими тщательный отбор, конкурс. Разумеется, необходимо сохранить преемственность, разумное сочетание опыта, мудрости с дерзанием, новыми взглядами на про-

[1] Друкер П. Новые реальности. В правительстве, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении. М., 1994

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

блемы, определенной раскрепощенностью. Не менее важно уметь сформировать команду. С.Ю. Витте писал: "Я имел счастье вообще, где бы ни служил, приглашать талантливых сотрудников, что, по моему мнению, составляет одно из самых главных и необходимых достоинств администраторов по крупным делам, и по государственным в частности. Лица, которые не умеют выбирать людей, не имеют нюха к людям, которые не могут оценить их способностей и достоинств и недостатков, мне кажется, не могли быть хорошими администраторами и управлять большим делом"[1]. В основе хорошо подготовленного и с необходимым государственным кругозором, культурой и образцовым поведением руководителя лежит высокий уровень профессиональных и общих знаний, строгое следование этическим требованиям, умению брать ответственность на себя.

Предприятия на Севере должны войти в XXI век обновленными, мощными, оснащенными технологиями. Соответственно потребуются работники, команды управленцев-специалистов в обновленном составе единомышленников. Учиться лучше на чужих ошибках. Тактические промахи руководитель может допустить, стратегических (основных) нет. Нельзя не отметить необходимости усиления роли руководителя в организации производственной деятельности, укреплении дисциплины, соблюдения принципа единоначалия в обновленном виде применительно к современному периоду. Это позволит четко разграничить полномочия и ответственность всех должностных лиц и специалистов, оптимизировать контроль за хозяйственной и иной деятельностью, исключить подмену демократических методов разработки программ и необходимых кадровых перестановок личным усмотрением. В конечном счете названные меры приведут к сокращению постоянно разрастающегося аппарата администраторов.

В основе управленческой деятельности на предприятии лежит формирование комплексного плана, охватывающего все стороны концепции развития предприятия и характеризующихся конкретностью. А. Гастев обоснованно заметил: "План никогда нельзя смешивать с программой... Программой называется такой документ, который расписывает плановые задания по времени и который определяет формы проведения этого плана"[2]. Каждое предприятие должно иметь свои плановые рубежи, ясно поставленные задачи, что позволит сократить издержки производства, улучшить контроль, повысить эффективность хозяйствования, снизит социальную напряженность.

Выдвигая программу переоснащения технической основы добычи природных ресурсов, необходимо предусмотреть льготы предприятиям и за период возврата кредитов, взятых на выполнение определенного заказа. Вы-

---

[1] Витте С.Ю. Воспоминания. М., 1960. Т.1. С. 142-143

[2] Гастев А. Плановые предпосылки. М., 1924. Т.1. С. 107-108

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

двинуты предложения о том, что 50 % оборудования должно быть отечественного производства, отбор машин и оборудования, как правило, желательно осуществлять на конкурентной основе как по цене, так и по качеству. Целесообразно освободить от таможенных пошлин ввоз в Россию суперсовременного оборудования и машин, которые у нас не производятся. По свидетельству министра природных ресурсов РФ, отечественная промышленность все еще не производит некоторых сортов стали, необходимых для выпуска морских буровых установок. Современное оснащение добычи минерального сырья, других природных ресурсов, строгое соблюдение законодательства об охране окружающей среды, социальной защите работников будут содействовать развитию конкурентоспособной промышленности, подготовке отечественных кадров системного мышления. Технологические процессы должны обеспечить при безопасных условиях труда, охране окружающей среды максимум экономически целесообразного извлечения всех компонентов, содержащихся в рудах и песках. В процессе отраслевого и межотраслевого управления реализуются полномочия по созданию и прекращению функционирования субъектов хозяйствования, планированию, регулированию и контролю. Само управленческое действие может быть представлено в виде конкретного юридического акта, например целевой программы, планового задания, разрешения квоты, лимита предписания, стандарта, лицензии.

Управление базируется на совокупности принципов: уважения прав человека и гражданина; последовательного соблюдения при пользовании живыми и неживыми ресурсами экологических требований; платности пользования; финансового обеспечения изучения, воспроизводства и защиты среды; ответственности за нарушение условий хозяйствования. В ст.3 ФЗ от 1996 г. "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" подчеркивается, что основными направлениями государственного регулирования социально-экономического развития Севера являются: государственный протекционизм (поддержка), направленный на создание на Севере для населения и значительной части отраслей хозяйства режима развития и обеспечения государственных нужд в производимой в этом регионе продукции; селективность государственной поддержки производства на Севере. Помощь оказывается в первую очередь организациям, обеспечивающим государственные нужды, а также участвующим в решении социальных задач; создание условий для нормального развития производства, социальной сферы, населения и сохранения окружающей природной среды; регулирование промышленного освоения Севера в целях бережного использования его природных ресурсов, сохранения окружающей природной среды и защиты традиционных основ хозяйствования и образа жизни коренных малочисленных народов Севера; опережающее развитие объектов инфраструктуры, в первую очередь связи и транспорта, включая Северный

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

морской путь; сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера; оптимизация численности населения на Севере. Следует подчеркнуть, что в ведении Администрации Севморпути следует сосредоточить ледокольный и грузовой флот, авиацию, сеть метеостанций, энергетические предприятия, транспортный конвейер. В законодательстве четко проводится мысль, что использование природных ресурсов и охрана окружающей среды – это разные виды деятельности, хотя и взаимозависимые. Использование природных ресурсов – это хозяйственная деятельность по их добыче и переработке.

Содержание управления освоением Севера – система экономических, финансовых, социальных, политических, природоохранных, организационных, этических, правовых и иных мер по обеспечению рационального и эффективного использования его потенциала, воссоздания природной среды.

Разнообразие и множество природных объектов предопределили множественность специальных органов исполнительной власти на уровне Федерации и субъектов РФ, осуществляющих отраслевое руководство освоением Севера. Использование природных ресурсов в различных сферах предполагает наличие в компетенции отраслевых органов межотраслевых полномочий. Следует согласиться с утверждениями ученых, что разнообразие регулируемых отношений по природопользованию обусловило широкую правовую основу[1]. Согласно Конституции РФ, законодательству о природных ресурсах к ведению Федерации отнесено установление основ государственной политики, утверждение федеральных программ использования природных ресурсов России и отдельных регионов, программ международного сотрудничества в этой сфере, основные направления их реализации. Правительство РФ направляет, согласовывает, координирует деятельность специальных органов государственного управления по вопросам природопользования, контролирует деятельность Государственного комитета РФ по делам Севера, решает оперативные вопросы общегосударственного значения. Например, в соответствии с федеральными законами "О соглашениях о разделе продукции" и "Об участках недр, право пользование которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции" распоряжением правительства РФ от 5 августа 1999 г. (№ 1234-р) была создана комиссия по разработке условий пользования недрами и подготовке проекта соглашения о разделе продукции по Киринскому блоку проекта "Сахалин-3", расположенному в пределах территориального моря и на континентальном шельфе России в Охотском море. Комиссия, строго следуя законодательству, обязана разработать оптимальную программу реализации проекта "Сахалин-3". Правительство РФ учреждает государственные корпорации, концерны, акционерные общества, утверждает их уставы. В аппарате правительства РФ функционирует

[1] Коренев А.П. Административное право России. М., 1997. Ч. 2. С. 278

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

департамент природопользования. Органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают, утверждают и организуют реализацию местных программ добычи и использования природных ресурсов, ведут учет и дают оценку состояния минерально-сырьевых и других природных ресурсов, направляют работу природоохранных органов. Важные функции выполняет местная администрация, в частности, она проверяет использование хозяйствующими субъектами вод, лесов, недр, растительного и животного мира, участвует в предоставлении горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, организует проведение природоохранных мероприятий. В концепцию управления природными ресурсами, охраной окружающей среды положено базовое начало – активное участие центра, регионов и мест. Вот почему в разработке правовых основ сырьевой базы, охраны природы принимают участие субъекты Российской Федерации. Так, в Башкирии были приняты Экологический кодекс (28 октября 1992 г.) и Кодекс о недрах (1992 г.).

Проведение государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля и государственного мониторинга состояния определенной территории осуществляется с обязательным привлечением органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Учет законных интересов физических и юридических лиц, при осуществлении ими деятельности по изучению и промыслу живых ресурсов, разведке и разработке неживых ресурсов, защиты и сохранения природной среды, осуществляемой на основе федерального законодательства, составление программ и планов с учетом экологической экспертизы, а также повседневный контроль за обеспечением интересов малочисленных коренных народов и этнических общностей, всего населения Севера и Дальнего Востока – основные направления компетенции субъектов РФ. В центре и на уровне субъектов Российской Федерации функционируют отраслевые системы специальных органов, реализующих функции управления, связанные с отдельными видами ресурсов. К таким органам на федеральном уровне относятся: Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Министерство топлива и энергетики, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству, Федеральная служба лесного хозяйства России, другие специальные органы. В систему отраслевых органов управления природопользования входят территориальные (региональные) органы управления определенными природными ресурсами.

Так, согласно постановлению Правительства РФ от 24 октября 1996 г. (№ 1260) в систему Министерства природных ресурсов России входят территориальные (региональные) органы управления государственным фондом недр, бассейновые водохозяйственные Управления и территориальные органы

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

управления водным хозяйством, а также подведомственные предприятия, организации и учреждения. Логика развития законодательства о системе отраслевых органов природопользования свидетельствует о возрастании роли Министерства природных ресурсов РФ. Отраслевые органы призваны обеспечить реализацию правовых предписаний, регулирующих добычу полезных ископаемых, всего цикла функционирования горного предприятия, начиная с его учреждения, проектирования, строительства, последующих разработок месторождений, первичной переработки и заканчивая периодом истощения месторождения, консервацией горных выработок, рекультивацией ландшафта и ликвидацией предприятия. Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера является территориальным органом межотраслевой компетенции. Применительно к проблемам освоения Севера функции межотраслевого управления реализуют Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство науки и технологий Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономики Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная пограничная служба Российской Федерации, Федеральная служба геодезии и картографии, Федеральный горный и промышленный надзор России.

Государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам сохранения и рационального использования рыб, других водных животных и растений осуществляет Государственный комитет РФ по рыболовству. Госкомрыболовство является органом отраслевой компетенции, обеспечивающим функциональное регулирование в порученной отрасли государственного управления. Согласно законодательству Госкомрыболовство осуществляет единую государственную политику в области рационального использования биологических ресурсов, их исследования, охраны и воспроизводства во внутренних водоемах в территориальных водах, на континентальном шельфе и исключительной экономической зоне РФ, а также в открытых районах Мирового океана[1]. Госкомрыболовство участвует в разработке нормативно-правовых актов, лицензирует промышленное рыболовство и рыбоводство, определяет квоты вылова, ведет учет и государственный кадастр водных биологических ресурсов, осуществляет государственный контроль и охрану водных биологических ресурсов.

Важным элементом административно-правового статуса Госкомрыболовства РФ является утверждение правил промысла водных биологических ре-

[1] СЗ РФ, 1995, № 22, ст. 2057

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

сурсов, спортивного и любительского рыболовства, руководства научными исследованиями по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов; проведение рыбохозяйственной экспертизы. В систему органов Госкомрыболовства входят территориальные органы, бассейновые управления и другие органы по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства. В компетенцию органов по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства бассейновых управлений входит рассмотрение дел о нарушениях правил рыболовства и охрана водных биологических ресурсов, эти органы налагают административные взыскания, предъявляют иски о возмещении причиненного ущерба.

В Положении о Федеральной службе лесного хозяйства России, ее органах в субъектах РФ подчеркивается, что эти органы исполнительной власти, а также их местные подразделения – лесхозы и лесничества – составляют систему государственных органов, осуществляющих регулирование и контроль в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов[1]. Рослесхоз, обладая регулятивной разрешительной, контрольной функциями, разрабатывает основные направления государственной политики в сфере отраслевого управления лесным хозяйством; принимает меры, направленные на непрерывное и неистощимое лесопользование, сбережение и приумножение лесных ресурсов. На основе лесного законодательства контролирует соблюдение всеми владельцами порядка пользования лесным фондом, правил ведения лесного хозяйства, правил учета и отчетности.

Федеральная служба лесного хозяйства разрабатывает нормативно-правовые акты[2], организует государственную лесную охрану, принимает меры по организации тушения лесных пожаров. Служба лесного хозяйства организует лесовосстановительные и гидролесомелиоративные работы; обеспечивает учет лесного фонда; осуществляет охрану лесов от незаконных порубок, защиты их от болезней и вредителей. Федеральная лесная служба управляет федеральными национальными парками; организует егерскую службу и ведение охотничьего хозяйства. Служба лесного хозяйства дает обязательные к исполнению предписания (указания) по устранению нарушений лесного законодательства, принимает меры по устранению причин и условий, их породивших. Рослесхоз направляет материалы о правонарушениях по подведомственности, вправе рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания. Совместно с органами государственной власти субъектов РФ Рослесхоз принимает решения о приостановлении, прекращении деятельности предприятий, учреждений и организаций при установлении нарушений ими лесного законодательства.

---

[1] СЗ РФ, 1998, № 8, ст. 945

[2] 13 ноября 1998 г. руководитель Федеральной службы лесного хозяйства России утвердил Положение (общее) о лесхозе Федеральной службы лесного хозяйства России

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Основным органом управления в сфере природопользования является прежде всего Министерство природных ресурсов РФ. Именно этот федеральный орган исполнительной власти проводит государственную политику в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны всех видов природных ресурсов, координирует деятельность в этой сфере иных федеральных специальных органов и осуществляет управление государственным фондом недр, а также использованием и охраной водного фонда. МПР организационно обеспечивает государственную систему лицензирования пользования недрами и осуществляет лицензирование водопользования.

Права и обязанности пользователя недрами возникают с момента получения лицензии на пользование недрами. Выбор пользователя недр, которому государство в лице МПР России готово передать в пользование недра, может осуществляться на основе либо конкурса (гражданско-правовой метод), либо административного распоряжения (административно-правовой метод). В целях обеспечения эффективного использования ресурсов Государственного фонда недр МПР России совместно с заинтересованными государственными органами РФ и органами исполнительной власти субъектов Федерации проводят инвентаризацию наиболее важных объектов природопользования, проверку соответствия законодательству России ранее выданных лицензий на пользование недрами и анализ выполнения условий пользования.

При выявлении лицензий на пользование недрами и заключенных с пользователями недр соглашений, не соответствующих законодательству России, а также нарушений условий пользования недрами (в частности, по срокам начала работ, по уровням добычи полезных ископаемых, объемам геологоразведочных работ, по своевременному и правильному внесению платежей, обеспечению рационального использования минерально-сырьевых ресурсов) принимаются меры по их устранению, включению в лицензии дополнительных условий, нацеленных на неукоснительное обеспечение соблюдения законодательства РФ. Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в ней вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия этой деятельности. В современный период МПР осуществляет доизучение месторождений, расположенных в 100-километровой зоне БАМа (наиболее перспективными из них являются: Удоканское медное и Чинайское ванадий-титаново-магнетитовое, Эльгинское коксующихся углей; Орекитканское молибденовое, Холоднинское свинцово-цинковое и другие). Как правило, лицензирование необходимо для привлечения инвесторов к их разработке. После лицензирования МПР выносит вопросы использования месторождений на Комиссию Правительства РФ по оперативным вопросам. МПР несет ответственность за подготовку крупных месторождений к торгам на конкурсной основе.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ФЗ РФ "О соглашениях о разделе продукции" предусматривает право пользования недрами на основании соглашения. Лицензия на право пользования недрами должна быть выдана в 30-дневный срок со дня подписания соглашения. Лицензия выдается на срок действия соглашения и может быть продлена, переоформлена либо утрачивает свою силу на основании условий соглашения. При предоставлении участков недр в пользование преимущественно используется аукционная система предоставления лицензии. Органы управления природными ресурсами призваны обеспечить включение в лицензию на пользование недрами и заключаемые с пользователями недр соглашения условия, направленные на повышение эффективности использования недр.

МПР России несет ответственность по определению месторождений, пригодных для сдачи в аренду, концессию, совместного или эксклюзивного освоения российским или зарубежным организациям. В июне 1999 года началась добыча нефти на Сахалинском шельфе по проекту "Сахалин – 2". Правовое регулирование отношений, возникающих в процессе реализации проекта, обеспечивается прежде всего на основе Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции". По прогнозируемым уровням добычи нефти и газа проект имеет глобальный характер в решении проблемы снабжения углеводородным сырьем Дальнего Востока. По мнению Председателя правления ОАО "Центральная топливная компания", правовое регулирование добычи нефти на основе этого закона – перелом в подходах к решению основных вопросов эксплуатации месторождений Сахалинского шельфа. А само внедрение принципов СРП (Соглашения о разделе продукции) может явиться одним из существенных направлений инвестиционной политики, изменений в подходах иностранного бизнеса и международных финансовых организаций к сотрудничеству с Россией[1]. Согласно ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" право собственности на запасы нефти и газа принадлежит России. Иностранный консорциум несет все расходы, связанные с освоением месторождений и, кроме того, выплачивает российской стороне бонусы (разовые платежи), приуроченные к основным этапам реализации проекта. С началом добычи нефти доходы от реализации продукции в первую очередь пойдут на выплату "роялта" (регулярные платежи за пользование недрами) российской стороне, а затем на компенсацию затрат инвестора.

Согласно Положению о составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции, утвержденному постановлением Правительства РФ от 3 июля 1999 г. (№740) фактически осуществленные инвестором и (или) оператором возмещенные затраты при выполнении работ по соглашению включают, помимо других возмещаемых затрат: затраты ин-

[1] "Российская газета". 1999. 30 июля.

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

вестора на компенсацию государству затрат на поисково-разведочные работы, геолого-экономическую оценку и другие исследования, необходимые для подготовки участка недр и передачи в пользование инвестору; затраты на поиски, оценку и разведку месторождения минерального сырья, включая компенсацию юридическим лицам затрат по этому участку недр, осуществленных ими за счет собственных средств; затраты на разработку и обустройство месторождения минерального сырья; затраты коммунального характера и эксплуатационные затраты на добычу, хранение и транспортировку минерального сырья до установленного в соглашении пункта доставки или пункта раздела, а также другие затраты инвестора и (или) оператора с даты вступления соглашения в силу и в течение всего периода действия соглашения возмещаются инвестору в размере, обоснованном в утвержденной управляющим Комитетом программе работ и смете затрат.

Следует иметь в виду, что инвестор обязан выплачивать российской стороне налог на прибыль. Соглашение по проекту "Сахалин-2" обязывает иностранную сторону делать все возможное для того, чтобы в течение срока реализации проекта доля участия в нем российских предприятий могла бы достичь 70-процентного уровня. Лицензия на добычу нефти и газа компаниям, как государственным, так и частным, выдаётся Минтопэнерго РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ.

МПР России организует государственное геологическое изучение недр территории и континентального шельфа РФ, дна Мирового океана[1], недр Арктики, обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, рационального использования и охраны недр. МПР России осуществляет государственный геологический контроль во взаимодействии с Федеральным горным и промышленным надзором[2]. Согласно законодательству мнистр природных ресурсов РФ одновременно по должности является главным государственным инспектором РФ по геологическому контролю.

В процессе организаторской, исполнительно-распорядительной деятельности по освоению Севера России, как видим, функционирует множество специализированных органов управления, различающихся задачами, функциями, другими элементами руководства подведомственными вопросами. Одновременно возникла необходимость более конкретного разграничения полномочий, предметов ведения на уровне Федерации и ее субъектов, повы-

---

[1] Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от августа 1998 г. (№919) МПР России является государственным заказчиком подпрограммы "Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктиды" в рамках федеральной целевой программы "Мировой океан"

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. (№132) "Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр"

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

шения роли регионального законодательства в регулировании охраны окружающей среды, рационального природопользования. Усложнение социально-экономического положения, отсутствие системы постоянного мониторинга за мировым рынком минерально-сырьевых ресурсов, а также высококвалифицированного анализа постоянно изменяющейся ситуации, недостатки в координации отраслевой деятельности по организации природопользования, низкая эффективность по международным договоренностям, современные требования к статике и динамике управления, не позволяют довольствоваться сложившимися организационно-правовыми формами и методами государственного регулирования в этой сфере[1]. Устранение имеющихся негативных тенденций объективно свидетельствует о новых, более сложных и масштабных задачах, чем те, которые решались в недалеком прошлом.

Как нам представляется, в основу управления освоением Севера может быть положено программно-целевое начало, представляющее собой разновидность исполнительно-распорядительной деятельности, способствующее реализации комплексных, долгосрочных и краткосрочных программ и преодолению противоречий между динамизмом, взаимосвязью социально-экономических и политических процессов, с одной стороны, стабильностью и преемственностью организационной структуры управления, территориальной, функциональной и отраслевой специализацией его элементов, с другой[2]. Именно эффективное управление предполагает постоянные поиски новых организационно-правовых форм и возможностей. Одной из характерных черт программно-целевого подхода в управлении освоением Севера является одновременная разработка системы взаимосвязанных производственно-хозяйственных и социальных задач, решение которых будет содействовать рациональному природопользованию, охране окружающей среды, созданию необходимых условий для обеспечения жизнедеятельности людей. Программно-целевое начало способствует координации организационных и иных усилий всех специализированных органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов, местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений по рациональному природопользованию, внедрению современных технологий, четкому определению предметов ведения каждого звена управления, его юридической ответственности, исключает фрагментации регионов и страны в целом, а имеющиеся ресурсы и средства будут эффективно использоваться в четко обозначенных целях.

В истории управления известно, когда научно обоснованные программы не были реализованы не только и не столько в силу недостаточности материального обеспечения, наличия современных технологий, сколько из-за отсут-

---

[1] Россия уже фактически перенасытила Запад энергоресурсами (нефть, газ, уголь). См.: Орлов В. БАМ начинает предпродажную подготовку//Российская газета. 1999. 14 августа

[2] Мильнер Б.З. Теория организации. М., 1998. С. 59-104

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ствия подлинной политической воли и силы по их реализации, профессиональной организаторской работы, надлежащего правового регулирования. При решении вопросов, связанных с повышением эффективности организаторской работы, целесообразно ответить на следующие вопросы: во-первых, соответствует ли организационно-правовая форма целям и задачам, которые стоят перед органом, перед исполнительной властью в целом; во-вторых, установлено ли правильное соотношение между руководителем, должностными лицами и специалистами, рационально ли разделены полномочия на прочной функциональной основе; в-третьих, четко и эффективно ли определены функции структурных подразделений, их полномочия и ответственность; в-четвертых, наличествует ли повседневная связь между основными направлениями деятельности сложных органов, подразделений и организаций; в-пятых, принимаются ли ответственные и компетентные решения в самом низовом звене производственно-хозяйственной деятельности и, наконец, в в-шестых, имеется ли действенный контроль и проверка исполнения на всех уровнях управления. Уровни управления программой по освоению Севера и уровни руководства в структуре существующих систем взаимодействия могут не совпадать. Одной из особенностей программно-целевого управления является то, что подчиненность одного уровня структуры управления программой другому связана не с местом уровня в существующей иерархии управления, а с приоритетом интересов, устанавливаемых в соответствии с целями программы.

Выбор управленческой структуры прежде всего определяется уровнем развития конкретной отрасли производства, возможностями центра и регионов, степенью международной конкуренции, течением научно-технического прогресса и экономическим развитием определенной территории Севера и экологической защищенности согласно обоснованности советов и рекомендаций специалистов. Опытные эксперты и аналитики могут лишь рекомендовать ту или иную тактику, но только высшие органы общей компетенции, профессионалы-управленцы должны четко оценить ресурсное обеспечение, учесть особенности Севера, и взять на себя полноту ответственности по совершенствованию государственного регулирования социально-экономическими и иными процессами в этом регионе.

Логика развития управления, государственного регулирования в сфере природопользования и охране окружающей среды на Севере России поставила вопрос о всестороннем законодательном закреплении основ хозяйствования и жизнеобеспечения населения. Важно установить особый режим природопользования. осуществляемого с учетом природно-климатических, этнических, демографических, социально-экономических и других особенностей; обеспечить согласование и увязку конституционной законности и природоресурсного, природоохранного законодательства Федерации и ее субъ-

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

ектов, усилив роль правовых гарантий рационального природопользования и охраны окружающей среды. Важно предусмотреть существенное расширение особо охраняемых территорий, на Севере все еще, по мнению руководителей субъектов Федерации, крайне недостаточная сеть заповедных территорий. Несомненно, заповедное дело должно опережать производственно-хозяйственной деятельности. Законодательному закреплению подлежит предложение о сохранении традиционных схем поселения и приоритет традиционных для коренных малочисленных народов видов природопользования. Научный уровень управления резко повысится, если органы общей компетенции субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления будут обладать своевременной, объективной и достоверной информацией об антропогенной обусловленности негативных изменений окружающей природной среды, о состоянии в целом природной сферы. Отсутствие подобной информации зачастую приводит к тому, что развитие событий может принять неожиданный непредвиденный оборот с плохо предсказуемыми последствиями, возникновением конфликтов, социальной напряженности.

Кстати, следует отметить, что уже достаточно серьезно поставлен вопрос по обеспечению защиты интересов государства в горнодобывающей, топливно-энергетической и алюминиевой промышленности нашей страны. Весьма важно вывести алюминиевые и другие предприятия из-под влияния преступных элементов и лиц, представляющих интересы криминала, отсечь мафиозные и коррумпированные группировки от экономических рычагов управления народным хозяйством установить повсеместно ограничения на вхождение в совет директоров лиц, имеющих судимость, ввести ответственность за "теневое" руководство предприятиями, хозяйствами, как это практикуется при разработке и принятии законодательных актов в большинстве стран рыночной экономики, ужесточить ответственность за неуплату налогов[1].

Несомненно, должна быть повышена роль региональных природоохранных прокуратур, местных органов внутренних дел, Федеральной пограничной службы в охране окружающей среды, защиты государственных интересов России. В развитии северных территорий большую роль сыграет последовательное и неукоснительное выполнение ФЗ РФ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Развитие, своевременное обновление и последовательная реализация законодательства о Севере будут способствовать социальной защите населения, развитию экономики этого региона, укреплению правопорядка, защите геополитических и хозяйственных интересов России в грядущем столетии.

---

[1] Западня. В нее попала алюминиевая промышленность России, так как иностранцы благодаря толлингу беспошлинно вывозят за рубеж продукцию и активы заводов. В итоге экономика страны теряет миллиарды долларов//Российская газета. 1999. 7 октября

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Витрук Н.В. Развитие конституционализма в Российской Федерации (в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) 3

Митюков М.А. Конституция, законодательство, конституционное правосудие: вопросы взаимовлияния в Российской Федерации..... 24

Митюков М.А. Место и роль актов конституционных (уставных) судов в правовой системе субъектов Российской Федерации (статья первая) 33

Митюков М.А. Место и роль актов конституционных (уставных) судов в правовой системе субъектов Российской Федерации (статья вторая)..... 46

Ведерников Н.Т. Россия и правовое государство: проблемы и перспективы 56

Барнашов А.М. Демократические основы Конституции РФ 1993 г. и возможности ее совершенствования 60

Юсубов Э.С. К вопросу о стабильности Конституции РФ 1993 г. 66

Татаринов С.А. К вопросу об официальном нормативном толковании Конституции Российской Федерации Конституционным Судом РФ 70

Дербенев Е.А. Роль Конституционного Суда в укреплении федерализма в России..... 75

Кашанян К.Г. Конституционный Суд РФ и суды общей юрисдикции: некоторые проблемы взаимодействия 78

Кашанян К.Г. Некоторые спорные вопросы разграничения компетенции конституционного суда РФ и судов общей юрисдикции..... 85

Митюков М.А. Понятие и виды актов конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации 89

Кравец И.А. Конституционная жалоба в механизме гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации . 101

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Боброва В.К. Участие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в отрешении от должности высших должностных лиц 106

Кровельщикова В.В. Соотношение судебного конституционного контроля Российской Федерации и ее субъектов 111

Миронова Т.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления 115

Волович В.Ф. Природоресурсное право и его роль в укреплении российской государственности 119

Волович В.Ф. Актуальные административно-правовые проблемы деликтологии 145

Севрюгин В.Е. Правовая природа административных проступков против чужой собственности 158

Невинский В.В. Философско-правовая идея достоинства человека в эпоху античности 167

Олсон Лора Международный комитет Красного Креста (МККК) и взаимодополняемость международного гуманитарного права и международного права прав человека 170

Волович В.Ф. Организационно-правовые проблемы освоения Севера России 177

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Проблемы развития и совершенствования российского законодательства Ч.1

Сборник статей

Редактор Т.В. Зелёва

Лицензия ЛР 040749 от 18.03.96 г.
Подписано в печать 20.11.99 г.
Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная №1.
Гарнитура Таймс. Печать офсетная.
Печ.л.13,6; усл. печ.л. 12,6; уч. изд.л.12,9.
Тираж 250. Заказ

Издательство ТГУ. 634029. Томск, ул. Никитина, 4

Издательский центр «Графика»
634050, г. Томск, ул. Беленца, 17. Тел.: (3822) 52 65 15

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://vital.lib.tsu.ru

Digital Library (repository)
of Tomsk State University
http://digital.lib.tsu.ru

2-042450

Томский государственный университет
Научная библиотека 00105999

23 80