

АКАДЕМИЧЕСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Научный журнал

Основан в 2000 году

Выходит 4 раза в год

№ 2 (36) (апрель—июнь) 2009

<http://www.izpi.ru>

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ПРАВА

М.Г. Тирских, Л.Ю. Черняк. Место принципов права в системе российского права 4

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Л.С. Гетьман. Понятие и правовое значение избирательных документов в российском избирательном процессе 11

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

А.А. Петров. Муниципальная служба как предмет федерального законодательного регулирования 18

СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

Э.С. Бондарева. Квоты для устройства на работу отдельных категорий граждан: возможные перспективы правового регулирования 25

УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Е.П. Ищенко. Следственный аппарат в России: современное состояние и проблемы преодоления негативных тенденций 37

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

А.С. Смыкалин, Р.А. Андреяшенко. Современные пенитенциарные системы России и Великобритании: сравнительный анализ. 44

РЕПЛИКА

В.Б. Исаков. «Новый научный курс» 56

Сведения об авторах 58

Правила представления статей в «Академический юридический журнал» 60

Учредитель и издатель — АНО «Институт правовой политики»
Издается при участии Иркутского областного государственного научно-исследовательского
учреждения «Институт законодательства и правовой информации»

Журнал зарегистрирован в Министерстве РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых
коммуникаций, регистрационное удостоверение ПИ 77-15468 от 12 мая 2003 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала —

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор
С.М. Амосов, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
К.В. Арановский, доктор юридических наук, профессор (г. Владивосток)
А.Н. Бабенко, доктор юридических наук, профессор (г. Красноярск)
Д.Н. Бахрах, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
Ю.А. Веденеев, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
Н.А. Власенко, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
Ю.П. Гармаев, доктор юридических наук, профессор (г. Улан-Удэ)
О.Н. Горбунова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
Е.В. Грищенко, доктор юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург)
И.Э. Звечаровский, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
Е.П. Ищенко, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
С.Д. Князев, доктор юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург)
А.Н. Кокотов, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
Ю.А. Крохина, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
А.В. Малько, доктор юридических наук, профессор (г. Саратов)
С.Ю. Марочкин, доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень)
И.В. Минникес, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
С.В. Нарутто, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
В.В. Невинский, доктор юридических наук, профессор (г. Барнаул)
В.А. Номоконов, доктор юридических наук, профессор (г. Владивосток)
С.В. Пархоменко, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
А.А. Протасевич, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
А.Л. Репешкая, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
В.Я. Рыбальская, доктор юридических наук, профессор (Германия)
М.С. Саликов, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
В.Е. Севрюгин, доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень)
В.А. Семеусов, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
А.П. Семитко, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
С.В. Складов, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
И.В. Смолькова, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
Д.Л. Сурков, доктор юридических наук, профессор (г. Красноярск)
А.И. Хаснутдинов, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
Г.Н. Чеботарев, доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Э.С. Бондарева, Л.В. Гаврилова, И.А. Минникес, А.А. Петров, С.В. Праскова, М.Г. Тирских

Редакционный совет работает на общественных началах
Ответственный секретарь редакции **М.Г. Тирских**, кандидат юридических наук

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

*Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ). Электронная версия журнала размещена
в Российской универсальной научной электронной библиотеке — www.elibrary.ru, а также на официальном сайте
Института законодательства и правовой информации — www.izpi.ru*

*Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение
фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами редакции.
Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя.
Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.*

ПОДПИСНОЙ ИНДЕКС ПО КАТАЛОГУ АГЕНТСТВА «РОСПЕЧАТЬ» — 80637

© АНО «Институт правовой политики», 2009

Подписано в печать 30.03.2009. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,5. Тираж 500 экз.
Отпечатано с готового оригинал-макета в ООО «Репроцентр А1»
664023, г. Иркутск, ул. Александра Невского, 99/2, тел./факс (3952) 540-940

ACADEMICAL LAW JOURNAL

SCIENTIFIC JOURNAL

ESTABLISHED IN 2000

QUARTERLY

N° 2 (36) ((april—june) 2009

<http://www.izpi.ru>

CONTENTS

THEORY OF LAW

M. Tirskikh, L. Chernyak. Place of law principles in the system of Russian law 4

CONSTITUTIONAL LAW

L. Getman. The notion and legal significance of electoral documents in Russian electoral process . . . 11

MUNICIPAL LAW

A. Petrov. Municipal service as the subject of federal legislative regulation 18

SOCIAL LAW

E. Bondareva. Quotas for employment of separate categories of citizens: possible outlook of legal regulation 25

CRIMINAL PROCEDURE LAW

E. Ishchenko. Investigation apparatus in Russia: modern condition and problems of overcoming negative tendencies 37

CRIMINAL EXECUTIVE LAW

A. Smykalin, R. Andreyashchenko. Modern penitentiary systems of Russia and Great Britain: comparative analysis 44

COMMENT

V. Isakov. «New training course» 56

Information on authors 59

Rules for articles in *Academical Law Journal* 60

МЕСТО ПРИНЦИПОВ ПРАВА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

В статье исследуется проблема понимания принципа права как элемента системы права и делается вывод о том, что принцип имеет двойственную природу. С одной стороны, он рассматривается как одна из норм права, с другой — как специфический протоэлемент системы права.

Ключевые слова: принцип права; система права; правовой институт; норма права.

The article examines the problem of understanding the principle of law as a part of the system of law and concludes that the principle has a dual nature. On the one hand, it is regarded as one of the norms of law, on the other — as the specific protoelement of the system of law.

Key words: principle of law; legal system; legal institutions; the rule of law.

Представление о праве как системном явлении требует определения места в данной системе всех основных правовых интеграторов, являющихся элементами системы права. В настоящее время в теории права наиболее распространен подход, в соответствии с которым в системе права существуют первичные элементы (нормы права, правовые институты (институты права), отрасли права, а также субинституты и подотрасли) и вторичные элементы (дихотомические правовые общности — национальное (внутригосударственное) и международное (наднациональное) право, материальное и процессуальное право, публичное и частное право). Бесспорно, такая система характерна исключительно для государств, правовые системы которых могут быть отнесены к романо-германской (континентальной) правовой семье. Для иных правовых систем может быть нехарактерно выделение отраслей права (в правовых системах обычной правовой семьи), а также наблюдается существование иных вторичных образований в системе права (общее право и право справедливости — в странах англо-саксонской правовой семьи, суннитский и несуннитский комплекс правовых норм и принципов — в мусульманской (исламской) правовой семье). Между тем определенность места данных элементов системы права свидетельствует о том, что в юридической науке не сформировалось единой модели системы права. Причиной этому является отсутствие единого подхода к пониманию места принципов права в системе права.

Очевидно, что определение места принципов права в системе права зависит от того, что

мы будем понимать под данным термином.

В отечественной юридической науке нет единообразного понимания принципов права. Так, В.Н. Хропанюк определяет принципы права как основные исходные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности общественной жизни. Они аккумулируют в себе наиболее характерные черты права, определяют его юридическую природу [14, с. 126].

Е.А. Лукашева полагает, что «принцип права — это те объективно обусловленные начала, в соответствии с которыми оно развивается, которые лежат в основе системы законодательства. Это нормы наиболее общего содержания, которые фиксируют важнейшие направления и способы правовой регуляции социальной деятельности людей» [9, с. 73].

А.М. Колодий определил принципы права как «исходные идеи существования права, выражающие наиболее важные закономерности определенного типа государства и права» [5, с. 27]. По сути, такое теоретическое осмысление места и роли принципов права сводится к признанию за ними свойства рабочего механизма, при помощи которого определяются пределы возможного и надлежащего поведения участников правовых отношений, т. е. признание принципов права источниками правовых норм.

Р.А. Ромашов и Е.Г. Шукшина под принципами права понимают основные исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора, определяющие главное,

основное в праве, тенденции его развития, то, на что оно должно быть ориентировано, устремлено. Таким образом, принципы права выражают закономерности права, его природу и социальное назначение, представляют собой наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла [11, с. 189].

П.Е. Недбайло полагает, что принципы права, с одной стороны, отражают его объективные свойства, обусловленные закономерностями развития данного общества, всей гаммой исторически присущих ему интересов, потребностей, противоречий и компромиссов различных классов, групп и слоев населения. С другой стороны, в принципах права воплощается его субъективное восприятие членами общества: их нравственные и правовые взгляды, чувства, требования, выражаемые в различных учениях, теориях, направлениях правопонимания. Это обуславливает то, что принципы права должны рассматриваться с учетом как единства, так и особенностей обеих отмеченных сторон, с позиций сложившегося в юридической и философской науках общего представления об объективном и субъективном праве [7, с. 14].

В.Н. Карташов под принципами права понимает исходные нормативные руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений. Как полагает автор, разнообразие юридические идеи и идеалы только тогда становятся принципами права, когда они непосредственно (легально) выражены в нормативных правовых актах или иных формах права.

Таким образом, принципы права всегда выступают в виде общеобязательных требований и являются важнейшими элементами системы права. При этом он отличает их от сформулированных учеными-юристами принципов, которые выступают в виде фундаментальных идей и идеалов, отражающих достижение правовой мысли, практического опыта, объективные закономерности развития общества и составляют важнейшую часть научного и профессионального правосознания и юридической практики. И принципы права, и принципы научного и профессионального правосознания выступают важнейшими компонентами господствующей юридической идеологии. Однако в отличие от принципов права они, по мнению В.Н. Карташова, не являются обязательными для субъектов прав [12, с. 239–240].

С.С. Алексеев под принципами права

понимает выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его создание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни [1, с. 183].

Между тем такие подходы к пониманию принципов права являются упрощенными и не отражают их подлинной природы.

Р.Л. Иванов предлагает рассматривать принципы права комплексно, выделяя генетический (исходя из дуализма социально-юридической природы принципов права), гносеологический (в контексте понимания принципов как особых юридических понятий, адекватно выражающих сущность права в соответствии с достигнутым уровнем ее познания), онтологический (рассмотрение принципов права как идей, закрепленных в формальных источниках, а также хотя и не имеющих такого закрепления, но получивших общее признание в устойчивой юридической практике, в правоотношениях) и функциональный (принципы права выступают, с одной стороны, исходными началами правового регулирования, обеспечивающими согласованность и эффективность системы юридических норм, а с другой — непосредственными регуляторами поведения участников общественных отношений в случае пробельности и противоречивости регулирования) аспекты понимания данного правового явления.

На основании такого анализа предлагается под принципами права понимать закрепленные в различных его источниках или выраженные в устойчивой юридической практике общепризнанные основополагающие идеи, адекватно отражающие уровень познания общесоциальных и специфических закономерностей права и служащие для создания внутренне согласованной и эффективной системы юридических норм, а также для непосредственного регулирования общественных отношений при ее пробельности и противоречивости [4, с. 118].

На наш взгляд, такой подход к определению понятия принципа права является наиболее точным и полностью отражает его специфику.

Первичным вопросом, требующим разрешения в рамках анализа места принципа права в системе права, является возможность отнесения принципов права к элементам системы права. Если рассматривать систему права как организованную совокупность структурных элементов, основной функцией которой является регулирование общественных отношений правовыми средствами,

то принципы права, как те исходные организующие начала (идеи), характеризующие содержание, сущность и назначение права в обществе, на которых основывается вся система права или отдельные ее элементы, бесспорно, могут и должны быть отнесены к элементам системы права. При этом следует отметить, что принципы права, выполняя одновременно две функции — правового регулирования общественных отношений (в том числе и в случае возникновения пробелов в праве) и структурирования правовой системы, — должны быть определены как уникальный элемент системы права. Они могут рассматриваться одновременно и как норма права, и как организующее начало, обладающее собственным местом в системе права.

Вопрос о месте принципов права в системе права требует дифференциации исходя из их видового многообразия.

При этом следует отметить, что в рамках предпринятого анализа принципиальное значение приобретает отграничение принципов права от схожих с ними правовых явлений — правовых принципов и принципов законодательства.

Как уже отмечалось, под *принципами права* понимают руководящие идеи, основополагающие начала, характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе, на которых основывается система права или отдельные ее элементы. Таким образом, принципы права организуют всю систему права, выражают закономерности ее развития и функционирования и так или иначе находят свое отражение в позитивном праве (преимущественно в элементарных единицах системы права — нормах права, а именно в нормах-принципах, реже — в регулятивных нормах права). Реже принципы (а именно организационные принципы) отражаются в правосознании.

Правовые принципы — это те исходные начала правовой системы, которые организуют все формы правовой системы. Соответственно, исходя из определения, правовые принципы по отношению к принципам права являются понятием более широким, поскольку оно охватывает не только принципы права, но и принципы толкования права (как исходные начала, определяющие основные начала и правила толкования нормативно-правовых актов), принципы применения права (как исходные начала, определяющие основные начала и правила применения права), принципы правотворчества (как руководящие идеи, начала, на которых должна основываться правотворческая деятельность

и которые должны составлять ее основное содержание, как те руководящие исходные начала и правила, обеспечивающие создание нормативных актов высокого качества [13, с. 337]), принципы правосудия (как исходные положения, определяющие основные наиболее существенные вопросы осуществления правосудия, пронизывающие и связывающие воедино всю совокупность норм об осуществлении правосудия и органах, этим занимающихся [8, с. 763]) и т. д.

Таким образом, суть и назначение правового принципа заключается в необходимости адекватного воплощения в компонентах правовой системы в форме и объеме, позволяющих достичь его предельно полной объективизации в общественных отношениях (а следовательно, в конечном счете признать его объективность). Иными словами, идея-положение, позиционируемая как правовой принцип, может быть (и, скорее всего, является) субъективной по своей природе. Однако, получая признание в качестве правового принципа, эта идея-положение должна получить объективное воплощение во всех сопряженных с ее (идеей) реализацией в сферах общественных отношений и компонентах правовой системы [10, с. 56].

Принципы законодательства — это те руководящие идеи, основополагающие начала, которые организуют всю систему законодательства и находят свое отражение в статьях нормативно-правовых актов.

Учитывая, что законодательство является внешней формой права, способом выражения его содержания, принципы законодательства имеют производный характер по отношению к принципам права. При этом нельзя не отметить и того, что принципы права, в свою очередь, относятся и к законодательству, поскольку нельзя развивать первое, не совершенствуя второе. Поэтому связь между принципами права и принципами законодательства имеет двухсторонний характер.

Таким образом, можно констатировать, что разграничение принципов на принципы права, законодательства и правовые принципы весьма условно. Например, такие принципы как принципы формирования законодательства одновременно входят и в принципы законодательства, и в принципы права, поскольку система законодательства является внешней формой системы права.

На наш взгляд, наиболее значимым из существующего в настоящее время многообразие подходов к классификации принципов права является их деление по двум основаниям — по функциональному признаку и по

роли в структурировании отдельных элементов системы права.

По функциональному признаку принципы права можно подразделить на *регулятивные* (обладающие самостоятельным регулятивным значением в отношении отдельных общественных отношений) и *организационные* (основным назначением которых является содействие в формировании единого правового организма — системы права). Принципы права, выполняющие регулятивные функции, имеют строгое закрепление в нормах-принципах права. Благодаря этому, принципы права могут реализовывать свой регулятивный потенциал, в том числе в рамках правоприменительного процесса. В этом случае, очевидно, принципы права, закрепленные в нормах-принципах, выступают конститутивными нормами права, а значит, являются первичным элементом системы права.

Организационные принципы права, устанавливающие, в частности, начала взаимодействия между отдельными правовыми нормами в рамках институтов, отраслей и даже в целом системы права, имеют, на наш взгляд, определенную специфику. В конце концов, говоря о юридической силе правовых норм, или о системности построения правовых институтов и отраслей права, мы вынуждены констатировать факт существования неких отправных начал, в соответствии с которыми и организуются данные элементы системы права.

Если рассматривать организационные принципы права (принцип системности, принцип иерархичности правовых норм), то их необходимо определять как самостоятельный элемент системы права, не входящий ни в первичные, ни во вторичные ее элементы. Их воздействие не сводится только к определению юридической силы отдельных правовых норм. Целью данных принципов права является определение формальных критериев системности, законности и иерархичности всей системы права. Они выступают своеобразным гравитационным полем, объединяющим (интегрирующим), организующим и придающим целостный характер системе права. В этом случае принципы права, выполняющие структурно-организационную функцию, не могут отождествляться с правовой нормой. Они «предшествуют», «предвосхищают» первичные элементы системы права и должны рассматриваться как уникальное самостоятельное явление — своего рода протоэлемент системы права.

Таким образом, особое место организационных принципов в системе права обус-

ловлено двумя моментами. Во-первых, формой существования организационных принципов в виде неких идей, не нашедших прямого отражения в нормах права, но так или иначе связывающих все элементы системы права в единое целое и выражающих закономерности права; во-вторых, значением данных принципов права как особого цементирующего материала (гравитационного поля), обеспечивающего целостное и системное построение всей системы права, связывающего нормы права в отрасли и более крупные образования (правовые общности). Они не являются буквой закона, но выводятся из смысла (духа) закона.

В зависимости от роли в структурировании отдельных элементов системы права выделяются субинституциональные, институциональные, подотраслевые, отраслевые, межотраслевые и общеправовые (общие) принципы. Каждый из этих принципов права оказывает специфическое воздействие на строго определенный элемент системы права (структурированную группу норм права).

Так, *субинституциональные принципы* — это принципы, составляющие основу того или иного субинститута права (например, принцип своевременности отнесения сведений государственной тайны и их засекречивания института охраны государственной тайны).

Институциональные принципы — это принципы, составляющие основу того или иного института права (например, принцип обязательности выполнения коллективных трудовых договоров в трудовом праве, принцип защиты слабой стороны гражданско-правового договора в гражданском праве).

Подотраслевые принципы — это принципы, составляющие основу подотрасли права (например, принцип прямого избирательного права, принцип равного избирательного права в избирательном праве как подотрасли конституционного права).

Отраслевые принципы — это принципы, составляющие основу той или иной отрасли права (например: принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела, принцип свободы договора, принцип диспозитивности — в гражданском праве; принцип истинности квалификации преступления, принцип вины — в уголовном праве; принцип добровольности брачного союза мужчины и женщины, принцип приоритета семейного воспитания детей, заботы о их благосостоянии — в семейном праве; принцип приоритета и прямого действия международного права, принцип ротации — в конституционном праве; принцип невмешательства, прин-

цип неприкосновенности государственной границы, принцип мирного разрешения международных споров — в международном праве).

Межотраслевые принципы составляют основу двух или нескольких смежных отраслей права (например, принцип осуществления правосудия только судом, принцип состязательности и равноправия сторон при осуществлении правосудия, принцип законности, компетентности и беспристрастности суда при осуществлении правосудия, принцип языка судопроизводства при осуществлении правосудия, принцип независимости суда при осуществлении правосудия в уголовно-, гражданско-, арбитражно-процессуальных отраслях права).

Общеправовые (общие) принципы составляют основу всей правовой системы. Нередко их подразделяют на *общесоциальные (социально-политические)*, которые составляют основу не только системы права и других социальных институтов, но и общества в целом (принцип гуманизма, демократизма, справедливости) и *специальные (специально-юридические)*, которые присущи только системе права (к ним относят, например, принцип единства прав и обязанностей граждан, принцип равенства прав и обязанностей, принцип законности, принцип ответственности за вину, принцип презумпции невиновности, принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью).

Несколько иная классификация общеправовых (общих) принципов приводится М.И. Байтиным. Он подразделяет их на морально-этические (или нравственные) и организационные. При этом морально-этические (нравственные) принципы образуют нравственную основу права, его духовный фундамент и непосредственно воздействуют на нормативное содержание права (это принципы свободы, равенства, право частной и иных форм собственности и т. д.). Организационные принципы, в свою очередь, составляют организационно-процедурную основу права, ориентированную на обеспечение его роли как особого регулятора общественных отношений, выполнение правом его специфически юридических функций (принципы федерализма, сочетания убеждения и принуждения, стимулирования и ограничения в праве, законности) [2, с. 125–133].

При этом следует отметить, что большинство национальных правовых систем романо-германской (континентальной) правовой семьи наделяют общие принципы статусом первичного источника права (Греция, Франция, Швейцария, Испания). Речь,

прежде всего, идет о принципах справедливости, законности, приверженности правам человека, юридического равенства, национального суверенитета и др. [6].

Кроме того, в юридической литературе отмечается нормативная неопределенность, необязательность воспроизведения общих принципов права в позитивном законодательстве [3, с. 168–172]. Эти характеристики, по мнению некоторых исследователей, не дают оснований рассматривать общий принцип права в качестве внешней формы существования правовой нормы, иными словами, в качестве источника права. Контраргументом данной позиции может служить признанная во всех национальных правовых системах романо-германской правовой семьи возможность применения аналогии права, при которой судебное решение принимается исходя из общих начал и смысла законодательства. В данном случае решение правоприменительного органа основывается на таких общих принципах права, как справедливость, гуманизм, юридическое равенство, неотвратимость ответственности за противоправное, виновное деяние.

Более того, высшая императивность, прикладной характер общих принципов права проявляется в их прямой фиксации в конституциях, отраслевых кодексах, текущем законодательстве национальных правовых систем романо-германской правовой семьи [15, с. 141–143].

Анализ правового закрепления принципов права показывает, что институциональные, отраслевые и межотраслевые принципы (не оказывающие влияния на построение системы права в целом) проявляются в правовой реальности в виде норм-принципов. Такая фиксация принципов, на наш взгляд, предопределяет их место в системе права. Несмотря на то, что нормы-принципы играют, как правило, служебную роль в рамках процесса правового регулирования, в системе права они являются первичными, должны рассматриваться как ведущий элемент системы. Таким образом, наряду с формальным равным местом среди иных норм права, мы вынуждены констатировать особое функциональное значение таких конститутивных норм, как нормы-принципы.

Принципиально иной вывод можно сделать относительно общеправовых принципов: они являются основополагающими идеями (началами) построения системы права как таковой. Чаще всего выделяют такие общеправовые принципы, как принцип народности, принцип законности, принцип

разделения властей, принцип федерализма, принцип гласности, принцип приоритета и гарантированности прав личности, принцип сочетания централизованного и децентрализованного правового регулирования, принцип системности. Они, как правило, не оформляются в полном объеме нормативно, хотя общее указание на данные принципы может быть формально закреплено в нормативно-правовом акте. Между тем реализация общеправовых принципов всегда опосредуется существованием как норм-принципов, так и регулятивных норм, соответствующих данным принципам права. Фактически можно сказать, что реализация в правовом пространстве общеправового принципа может содержать три элемента: нормы-принципы, в которых формально указывается данный принцип права, нормы права, обеспечивающие реализацию принципа права, и правовые нормы, регулятивное содержание которых зависит от соответствующего принципа права. При этом в процессе регулирования общественных отношений оказываются задействованными все эти группы норм.

Нормы-принципы не покрывают всего функционального назначения принципов права, в то же время конституируя их в рамках действующего законодательства. Таким образом, такие общеправовые принципы, как принцип законности, принцип разделения властей, принцип федерализма и т. д. нашли свое закрепление в Конституции Российской Федерации. При этом некоторые иные принципы, например, принцип системности права, формально не закреплен в нормах-принципах. Очевидно, что указание на факт существования принципа законности или принципа разделения властей не является показателем места данных принципов в системе права, их воздействия на иные элементы данной системы.

Реализация общеправового принципа осуществляется через конкретные регулятивные и охранительные нормы, которые опосредованно оказывают воздействие на строение всей системы права. В данном случае мы можем заметить связь между принципом права как таковым и нормой права, реализующей этот принцип. Так, установление в нормах Конституции Российской Федерации правил поведения, определяющих полномочия органов государственной власти является *de facto* проявлением общеправового принципа разделения властей. В этой ситуации принцип права не будет тождественен правовой норме, поскольку он одновременно реализуется через правовые нормы, но

не обозначается в них. Фактически установление конкретного элемента механизма сдержек и противовесов в законодательстве может свидетельствовать о том, что осуществляется реализация общеправового принципа разделения властей, однако в самих нормах данный принцип обозначаться не будет.

Еще больший интерес представляет проявление принципа права в нормах, регулятивное содержание которых зависит от соответствующего принципа права. В таком случае мы не можем говорить о том, что данные нормы фиксируют принцип права или обеспечивают реализацию его содержания. По отношению к этим нормам общеправовой принцип носит характер универсального условия, которому нормы должна соответствовать, либо в случае несоответствия — быть признанными недействительными. Принципы права, по сути, являются одним из маркеров допустимости реализации конкретной правовой нормы.

Конечно, можно возразить, что далеко не всегда отменяется правовая норма, которая противоречит принципу права. Действительно, в некоторых случаях в результате ошибок законодателя либо преднамеренного его действия может быть создана правовая норма, нарушающая установление общеправового принципа. Более того, она может быть не выявлена контролирующими органами, а значит, продолжит свое формальное существование. При этом диспропорции, вносимые данной нормой, противоречащей основополагающим общеправовым принципам, неизбежно приведут к коллизиям, которые невозможно разрешить без использования либо правотворческих (внесение изменения в нормативный правовой акт, в котором данная норма закреплена), либо герменевтических методов (в актах толкования права). Использование данных методов, по сути, будет означать лишь отложенную адекватную реакцию государства на возникновение таких правовых норм.

Таким образом, общеправовые принципы позволяют осуществлять гармоничное включение отдельной правовой нормы в окружающее правовое пространство, поскольку определяют ее как сущностно соответствующую как праву в целом, так и отдельным правовым нормам. Соответствие нормы права всем без исключения принципам права позволяет ей гармонично включиться во взаимодействие как с иными нормами права, так и с их интегративными образованиями, и наконец, создать стройную систему правового регулирования общественных отношений.

Более того, учитывая первичный организующий характер принципов права, — их можно назвать протоэлементами системы права, идеями построения всей системы права, возникающей в первоначальный момент ее формирования. По сути, создание нормы права, изменение или прекращение ее деятельности опосредуется общеправовыми принципами. Конечно, можно возразить, что проявление конкретных принципов права может быть выявлено (зафиксировано) лишь постфактум, когда право как таковое уже существует. Однако в данном случае мы должны отделять зарождение явления от момента его фиксации во вне. По сути, общеправовые принципы начинают свое действие уже при создании правовых норм, отображаясь в сознании законодателя в виде несущих конструкций будущего правового акта.

Ошибочным является формальное понимание общеправового принципа как сочетания правовых норм различного характера, поскольку природа принципов права требует скорее создания общего порядка генерирования и функционирования правовых норм, нежели чем их формального закрепления. Общеправовой принцип, помимо возможного регулятивного начала, обладает колоссальным структурообразующим и организующим потенциалом, позволяющим осуществлять интеграцию вновь создаваемых правовых норм в структуру системы права. Это свойство подтверждает тезис о том, что общеправовой принцип является неким гравитационным полем, позволяющим поддерживать единство и целостность системы права вне зависимости от исключительности отдельных его элементов.

Соответственно, общеправовые принципы первичны по функции, поскольку являются организующим началом построения системы права, но вторичны по времени оформления, так как могут быть выявлены и логически структурированы только в связи с построением такой системы права. Важно отметить, что такая вторичность носит формальный характер, поскольку, хотя в рамках системы права мы можем определить существование того или иного принципа права лишь по факту формирования элементов правовой системы, реально данные нормы уже в момент своего создания обладали чертами, которые определяются принципами права. В таком случае общеправовой принцип права является протоэлементом системы права, формализующемся в конгломерате правовых норм, однако реально существующем в правосознании.

Таким образом, с одной стороны, принципы права, закрепляемые в нормах-принципах и обладающие регулятивно-конститутивной функцией, являются разновидностью правовых норм, а значит — первичным элементом системы права. С другой стороны, общеправовые принципы являются специфическим образованием в рамках системы права, предопределяющим ее строение, а значит — ее протоэлементом.

Таким образом, с одной стороны, принципы права, закрепляемые в нормах-принципах и обладающие регулятивно-конститутивной функцией, являются разновидностью правовых норм, а значит — первичным элементом системы права. С другой стороны, общеправовые принципы являются специфическим образованием в рамках системы права, предопределяющим ее строение, а значит — ее протоэлементом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Право: азбука — теория — философия : опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. — М. : Статут, 1999.
2. *Байтин М.И.* Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков / М.И. Байтин. — Саратов : ООО ИД «Право и государство», 2001.
3. *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / Ж.-Л. Бержель. — М. : Издательский дом «Nota bene», 2000.
4. *Иванов Р.Л.* О понятии принципов права / Р.Л. Иванов // Вестн. Омск. ун-та. — 1996. — Вып. 2.
5. *Колодій А.М.* Принципы права України / А.М. Колодій. — Киев : Юрінком Інтер, 1998.
6. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. — М. : Изд. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1999.
7. *Недбайло П.Е.* Объективное и субъективное в праве: к итогам дискуссии / П.Е. Недбайло // Правоведение. — 1974. — № 1.
8. Новый юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. — М. : Институт новой экономики, 2006.
9. Правовая система социализма : в 2 кн. / отв. ред. А.М. Васильев. — М. : Юрид. лит., 1986—1987. — Кн. 1.
10. *Скурко Е.В.* Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства : теория и практика / Е.В. Скурко // Правоведение. — 2006. — № 2.
11. Теория государства и права : учебник / под ред. Р.А. Ромашова. — СПб. : изд-во Р. Асланова «Юридический центрПресс», 2005.
12. Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2006.
13. Теория государства и права : учебник для вузов / под общ. ред. О.В. Мартышина. — М. : Норма, 2007.
14. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. — М. : Омега-Л Интерстиль, 2008.
15. *Швачка А.А.* Общие принципы права как источники права романо-германской правовой семьи / А.А. Швачка // Междунар. науч. журн. «Порівняльно-правові дослідження». — 2007. — № 1—2.

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ В РОССИЙСКОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье предпринята попытка рассмотреть роль и значение избирательных документов в российском избирательном процессе, проанализировать основные точки зрения на понятие «избирательный документ». Особое внимание уделено раскрытию признаков исследуемого понятия.

Ключевые слова: избирательный документ; юридический документ; официальный документ; избирательный процесс; документирование избирательных действий и процедур; юридическое значение.

The article shows the attempt to consider a role and significance of electoral documents in Russian electoral process, to analyse the basic points of view on the notion «electoral document». Special attention is paid to attributes of investigated notion.

Key words: electoral document; legal document; official document; electoral process; documentation of electoral actions and procedures; legal significance.

Категория «избирательный документ» не получила пока обобщенной общетеоретической характеристики. Исследования данной категории имеют фрагментарный характер, вследствие чего не представляется возможным составить целостное представление о ней.

Избирательный процесс является видом юридического процесса, поэтому обладает всеми его признаками. Юридический процесс представляет собой деятельность, которая подлежит обязательному документированию. В частности, Е.В. Корчиго одним из признаков избирательного процесса называет его документированность: «Избирательный процесс представляет собой документированную деятельность, промежуточные и окончательные итоги которой оформляются правовыми актами» [13, с. 31]. Кроме того, автор рассматривает принцип документальности избирательного процесса, что означает фиксирование производства процессуальных действий в избирательных документах [13, с. 63]. В.В. Игнатенко считает, что документирование избирательных действий является одним из важнейших правовых требований к форме избирательного процесса [7, с. 71].

Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет сложную внутреннюю структуру, которая связывается исключительно со стадиями избирательной кампании [17, с. 16–17; 28, с. 33–34].

Однако, как представляется, содержание процесса организации и проведения выбо-

ров не исчерпывается только характеристической его стадий. В частности, С.Д. Князев отмечает, что при изучении внутреннего строения избирательного процесса необходимо различать его субъектный, технологический и институциональный (стадийный) компоненты [14, с. 353].

Как полагает С.Д. Князев, технологический компонент избирательного процесса включает в себя временные (сроки) и формальные (документы) составляющие режима избирательных кампаний [14, с. 354]. Возможно также включение в технологический компонент финансирование выборов [10, с. 262].

Несмотря на то, что в последнее время принят ряд федеральных законов, регулирующих порядок проведения выборов, данные законы не закрепили понятие избирательного документа.

В юридической литературе существуют различные подходы к определению понятия «избирательный документ» и анализу его основных признаков. Так, Ю.В. Щиголев полагает, что к избирательным документам следует относить все документы, на основании которых осуществляется фиксация избирательных голосов, подведение итогов выборов или референдума [32, с. 24]. А.П. Груздева к избирательным документам относит документы, предусмотренные законодательством о выборах в целях обеспечения функционирования из-

бирательной системы [4, с. 77–78]. С.М. Шапиев выделяет такой критерий, как их непосредственное содержание и значение для подготовки и проведения выборов [30, с. 283; 31, с. 18].

Представляется интересной позиция, высказанная В.В. Игнатенко, в соответствии с которой избирательными документами являются предусмотренные законодательством о выборах письменные документы, имеющие юридическое значение в избирательном процессе (фиксирующие юридические факты, предоставляющие субъективные права и др.) [9, с. 37]. Кроме того, В.В. Игнатенко дает еще одно определение избирательного документа. Это юридически значимый материальный носитель информации о назначении, подготовке, проведении и результатах (итогах) выборов с соответствующими реквизитами, которые позволяют идентифицировать документированную информацию [8, с. 48; 7, с. 71].

С.Д. Князев, давая определение избирательного документа, отмечает, что избирательными документами признаются предусмотренные законодательством письменные документы, имеющие определенное юридическое значение в избирательном процессе: списки избирателей или участников референдума, подписные листы, бюллетени, акты приемки-передачи бюллетеней, удостоверения на право голосования, заявления избирателей или участников референдума, протоколы и решения избирательных комиссий или комиссий референдума [15, с. 32].

Прежде чем сформулировать определение понятия «избирательный документ», рассмотрим основные признаки, присущие данному виду юридических документов.

Первым признаком избирательного документа является то, что он представляет собой *разновидность документа*.

Понятие «документ» является общенаучным и используется в разных областях общественной деятельности. Следует отметить, что в настоящее время отсутствует единство мнений в отношении данного понятия. Под документом обычно понимается либо материальный носитель с информацией, либо информация, зафиксированная на материальном носителе. Представляется разумным характеризовать документ в единстве формы и содержания, их взаимодополнении и не отрывать информацию от материального носителя [3, с. 16; 27, с. 22].

Избирательный документ как вид документа является результатом целенаправленной человеческой деятельности, фиксирующий какой-либо элемент, фрагмент окружающего мира или определенные сведения о чем-

то различными способами на основе применения в той или иной мере специальных знаний, навыков, умений, технических средств.

Следующим признаком избирательного документа можно назвать то, что он является *юридическим документом*.

Юридический документ понимается в широком и узком (специально-юридическом) смысле [5, с. 30–31]. Так, С.И. Семилетов полагает, что «в самом общем виде любой документ может нести в себе юридическое значение» [24, с. 18]. А.П. Вершинин, соглашаясь с данным утверждением, приводит свои аргументы: 1) всякий документ имеет практическое значение; 2) любой документ может стать объектом правоприменительной практики [2, с. 46–47].

К.В. Каргин называет следующие признаки юридического документа: 1) юридический документ — это разновидность документа; 2) юридический документ — это документ, который вовлечен в правовое регулирование; 3) юридический документ — это документ, созданный в ходе практической деятельности участников правовых отношений; 4) к составлению и содержанию юридического документа предъявляются определенные требования; 5) он имеет юридическое значение [12, с. 36–37].

Таким образом, юридический документ представляет собой документ, который вовлечен в правовое регулирование посредством практической деятельности участников правовых отношений и составляется в соответствии с требованиями нормативных правовых актов в целях подтверждения прав и обязанностей или юридических фактов.

Обозначенные выше признаки, характеризующие юридический документ, могут быть применимы в равной степени и к избирательным документам.

В соответствии с классификацией юридических документов, предложенной А.Ф. Черданцевым, в зависимости от характера правовой информации выделяются следующие группы документов: нормативные документы; документы, содержащие решения индивидуального характера; документы, фиксирующие юридические факты; деньги и ценные бумаги; документы, фиксирующие факты-доказательства, используемые для обоснования (доказывания) фактов, имеющих юридическое значение [29, с. 362–364].

К нормативному виду документов относятся собственно нормативные акты, нормативные интерпретационные акты и нормативные договоры. Далее мы будем рассматривать нормативные акты, составляющие законодательство о выборах. Следовательно, юридиче-

ские документы, включаемые в законодательство о выборах, являются своего рода избирательными нормативными документами.

На основании изложенного можно выделить два подхода к определению избирательного документа — широкий и узкий. Широкий подход позволяет отнести к избирательным документам как собственно избирательные документы, так и нормативные избирательные документы. Однако нормативные избирательные документы не представляют существенного интереса с точки зрения документационного оформления избирательных действий и процедур.

Избирательные документы являются индивидуальными правовыми актами, к которым относятся правоприменительные акты, акты казуального толкования, договорные акты [33, с. 72], а также различные акты-документы, закрепляющие волеизъявление граждан [26, с. 20].

Среди избирательных документов особое место занимают правоприменительные акты (акты применения права). Деятельность избирательных комиссий по документированию промежуточных и итоговых результатов избирательного процесса является правоприменительной деятельностью. Она осуществляется в установленных законом формах уполномоченными на то субъектами государственно-властной деятельности и связана с реализацией правовых норм и индивидуальным правовым регулированием [23, с. 409]. Решения, принимаемые избирательными комиссиями, являются официальными документами государственно-властного характера, имеющими установленную законом форму. Они выносятся в процессе применения права, содержат индивидуальные правовые предписания и обладают юридической силой. Правоприменительный акт имеет особое значение в процессуальной фактической системе, так как процессуальные действия и отношения могут повлечь юридические последствия только после соответствующего оформления в процессуальном акте [33, с. 115]. Следует также отметить, что сам избирательный документ не является юридическим фактом, он лишь фиксирует его.

Избирательный документ всегда является *официальным юридическим документом*.

Следует отметить, что понятие официального документа трактуется неоднозначно. Узкий подход к пониманию официального юридического документа предполагает, что юридические документы как носители информации, имеющей юридическое значение, носят, как правило, официальный характер, так как исходят от офици-

альных органов, уполномоченных на их принятие или выдачу [20, с. 366]. Следовательно, единственными субъектами создания официальных документов признаются публичные органы власти.

В настоящее время понятие «официальный документ» трактуется более широко: официальность документу придается не тем, от какого лица он исходит, а надлежащим порядком его удостоверения [5, с. 28]. В связи с этим официальными могут быть также документы, создаваемые любыми органами, организациями, физическими лицами. Следует отметить, что удостоверение официальных документов допускается как государственными органами, так и любыми организациями, общественными объединениями, если такое право дано им законом [12, с. 100–101]. Так, в соответствии с ГОСТом Р 51141-98 официальный документ — это документ, созданный юридическим или физическим лицом, оформленный и удостоверенный в установленном порядке [22].

Абсолютное большинство избирательных документов исходит от компетентных государственных органов, в частности избирательных комиссий. Участие граждан в документировании избирательных действий минимально: как правило, они подают различные заявления в избирательные комиссии, содержание которых связано с реализацией их избирательных прав.

Избирательные документы предусматриваются законодательством Российской Федерации о выборах. Однако следует определиться, какими законодательными актами регламентируются вопросы использования избирательных документов. Следовательно, возникает закономерный вопрос о соотношении терминов «законодательство о выборах» и «избирательное законодательство». Представляется неверным отождествление указанных терминов.

Федеральный закон от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) содержит ст. 11, в соответствии с п. 1 которой устанавливается, что законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав, иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации [25].

Избирательное законодательство пред-

ставляет собой совокупность законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с осуществлением избирательных прав граждан [8, с. 63]. Как представляется, понятие «законодательство о выборах» уже по своему объему, чем понятие «избирательное законодательство» [14, с. 153—158; 6, с. 53—57]. Законодательство о выборах является только частью избирательного законодательства и охватывает нормы, регламентирующие избирательные отношения, связанные с организацией и проведением выборов. Основная часть законов и подзаконных актов, составляющих избирательное законодательство, имеет государственно-правовую природу, однако отдельные нормы, относящиеся к реализации избирательных прав граждан, содержатся в правовых актах финансового, административного, гражданско-процессуального и иных отраслей российского законодательства.

Следует отметить, что избирательные документы позиционируются нами в качестве способа фиксации юридически значимой информации, представляемой и получаемой исключительно на каждой из стадий избирательного процесса.

Регламентация использования различных видов избирательных документов осуществляется в рамках федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. На подзаконном уровне, как правило, осуществляется конкретизация требований к избирательным документам, а также утверждаются их формы. Кроме того, подзаконными нормативными правовыми актами может предусматриваться использование иных дополнительных избирательных документов¹.

¹ Например, в Инструкции Центризбиркома Российской Федерации о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и на выборах Президента Российской Федерации устанавливаются более детальные требования к созданию и использованию данного избирательного документа. В указанной Инструкции содержатся следующие избирательные документы, не упоминаемые в федеральных законах о выборах: решение об использовании формы списка избирателей, данной в приложении № 3 к Инструкции о списках избирателей (абзац 2 п. 1.6); решение об использовании формы списка избирателей, данной в приложении № 4 к Инструкции о списках избирателей (абзац 3 п. 1.6); акт о передаче в территориальную комиссию сведений, предоставляемых главой местной администрации муниципального района, городского округа, главой управы района города Москвы, главой администрации района Санкт-Петербурга (п. 2.1.4); вкладной лист списка избирателей (абзац 3 пункта 2.1.5.);

Как представляется, одним из основополагающих признаков избирательных документов является их *юридическое значение в избирательном процессе*. Избирательные документы предстают в процессе выборов в роли юридически значимого носителя информации о назначении, подготовке, проведении избирательной кампании и ее результатах [14, с. 355].

Что представляет собой понятие «юридическое значение»? Значение — это важность, роль, смысл, то, что данное явление, понятие, предмет обозначает [21, с. 166]. Юридическим значением является способность документа как материального носителя в совокупности с содержащейся в нем информацией непосредственно или в сочетании с другими документами вызывать определенные юридические последствия [16, с. 64].

Следует отметить, что к избирательным документам необходимо отнести те документы, которые создаются исключительно в избирательном процессе, помимо которого они не имеют юридического значения. Термин «избирательный процесс» можно рассматривать в широком и узком смысле. При этом в широком смысле избирательный процесс поглощает содержание термина «избирательная кампания»², а в узком — означает установленную законом совокупность стадий, включающих конкретные избирательные процедуры и определенную последовательность избирательных действий субъектов. Таким образом, избирательный процесс оформляется в законодательстве и реализуется на практике как система сменяющих друг друга этапов организации и проведения выборов [11, с. 237]. Вследствие этого можно

сведения, представляемые руководителями образовательных учреждений, за исключением руководителей военных образовательных учреждений, и акт о передаче таких сведений в территориальную комиссию (абзацы 1 и 2 п. 2.1.6 соответственно); сведения обо всех избирателях, которые в день голосования будут находиться в организации, в которой избиратель временно пребывает (абзац 3 п. 2.2.9); решение об уточнении списка избирателей по заявлению избирателя (п. 2.3.5).

² Так, в соответствии с подп. 19 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав избирательная кампания — деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

сделать вывод, что избирательные документы имеют юридическое значение именно для организации и проведения выборов.

Избирательными документами, прежде всего, являются следующие:

1) документы, содержание решения индивидуального характера, имеющие властно-обязательный характер, влекущие правовые последствия в избирательном процессе (например, решения избирательных комиссий, касающиеся организации и проведения выборов);

2) документы, фиксирующие юридические факты, имеющие значение в избирательном процессе.

К последней категории документов можно отнести, например, документы, фиксирующие факты, определяющие правовой статус субъектов (удостоверения доверенных лиц кандидата), документы, фиксирующие факты волеизъявления субъектов (так, избирательный бюллетень представляет собой документ, фиксирующий волеизъявление избирателя).

Избирательные документы как акты реализации права принимаются членами избирательных комиссий с правом решающего голоса. В соответствии с подп. «г» п. 22 ст. 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав член комиссии с правом совещательного голоса не имеет права участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии³. Принимаемые избирательными комиссиями решения являются процессуальными правовыми актами. Сущность процессуального акта-документа сводится, прежде всего, к тому, что в нем оформляется властное волеизъявление тех субъектов юридического процесса, которые в процессуальном производстве выполняют лидирующую функцию [18, с. 18].

В нормативно-правовых актах о выборах существует целый ряд документов, которые прямо не называются избирательными, но при этом они имеют большое значение при установлении итогов голосования и определении результатов выборов, так как на их основе заполняются протоколы об итогах голосования или результатах выборов. Например, к таким документам относятся акт о приемке-передаче бюллетеней соответству-

ющей комиссии, акт о признании бюллетеня недействительным, акт о погашении неиспользованных бюллетеней и др. Данные избирательные документы закрепляют различные факты-действия (передачу избирательных бюллетеней, совершение действий, направленных на погашение неиспользованных бюллетеней, и др.).

Следующим признаком избирательного документа является *изготовление его преимущественно в особом порядке*.

В соответствии с подп. «и» п. 9 ст. 21 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав Центральная избирательная комиссия Российской Федерации устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы. Кроме того, на избирательную комиссию субъекта Федерации возлагается обязанность по поручению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации устанавливать нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы (подп. «и» п. 10 ст. 23 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). В соответствии с законодательством о выборах особый порядок изготовления применяется, например, в отношении таких избирательных документов, как избирательные бюллетени⁴.

Следует также обратить внимание на такой признак избирательного документа, как *создание его субъектами избирательного процесса*.

Под субъектом права в научной литературе традиционно понимается лицо, которое на основании правовых норм может быть участником правовых отношений, носителем субъективных прав и обязанностей [1, с. 138–143; 19, с. 12–33]. Как отмечает Е.В. Корчиго, субъект избирательного процесса, вступая в него, становится субъектом избирательно-

³ Это можно объяснить тем, что в первую очередь задачей деятельности членов комиссий с правом совещательного голоса является не обеспечение исполнения функций соответствующих избирательных комиссий, а представление интересов назначивших их зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений [14, с. 259].

⁴ Так, в соответствии с п. 2 ст. 63 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав избирательные бюллетени изготавливаются исключительно по распоряжению соответствующей комиссии. Под соответствующей комиссией подразумевается комиссия, организующая выборы. Использование в указанной норме слова «исключительно» позволяет утверждать, что никакие органы государственной власти и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в процесс изготовления избирательных бюллетеней. Изготовленные избирательные бюллетени подлежат передаче полиграфической организацией, изготовившей бюллетени, членам комиссии с правом решающего голоса, разместившей заказ на изготовление бюллетеней.

процессуального правоотношения, т. е. участником избирательного процесса, играет определенную процессуальную роль и приобретает процессуальные права и обязанности (процессуальный статус) [13, с. 81].

Как представляется, участие различных субъектов избирательного права в документировании избирательных действий и процедур неодинаково. В связи с этим представляется интересной позиция С.Д. Князева, который осуществляет типологизацию субъектов избирательного процесса в соответствии с целевыми установками их участия в избирательных правоотношениях, выделяя при этом политические и административные субъекты [14, с. 284]. К политическим субъектам можно отнести граждан, избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательные объединения, доверенных лиц, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Эти политические субъекты обладают исключительными полномочиями, которые касаются выдвижения кандидатов, агитации за них, оказания содействия в борьбе за выборную должность и голосования. Большинство норм законодательства о выборах, адресованных политическим субъектам, имеет управомочивающий характер. Юридическое значение избирательных документов, создаваемых такими субъектами, заключается в подтверждении волеизъявления данных лиц

воспользоваться принадлежащими им субъективными правами.

Административные субъекты избирательного права представлены избирательными комиссиями (их членами), органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными (муниципальными) должностными лицами и служащими. Их деятельность заключается в обеспечении организационных, финансовых, материальных, технических, информационных и иных условий для реализации политическими субъектами своих прав, осуществлении контроля за соблюдением избирательного законодательства, в восстановлении и защите избирательных прав граждан в случае их нарушения [14, с. 286–287]. Данными управомоченными субъектами создается большое количество избирательных документов, являющихся правоприменительными актами.

Таким образом, на основе проведенного анализа представляется возможным дать следующее определение исследуемого понятия.

Избирательный документ — это изготавливаемый в особом порядке субъектами избирательного процесса и адресуемый им официальный юридический документ, за которым государство в соответствии с законодательством о выборах признает существенное юридическое значение для организации и проведения выборов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс в 2 т. / С.С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — 360 с.
2. *Вершинин А.П.* Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде : учеб.-практ. пособие / А.П. Вершинин. — М. : Городец-издат, 2000. — 248 с.
3. *Власенко Н.А.* Основы теории юридических документов : курс лекций / Н.А. Власенко, С.В. Стародубцев. — М. : Рос. акад. правосудия, 2006. — 90 с.
4. *Груздева А.П.* Проблемы совершенствования уголовно-правовой охраны политических прав граждан в условиях предвыборной кампании / А.П. Груздева // Актуальные проблемы юридических наук : сб. науч. тр. — Нижнекамск : Изд-во Нижнекам. ф-та МГЭИ, 1998. — Вып. 2. — С. 72–81.
5. *Жарова Е.Ю.* Программа как правовой документ : дис. ... канд. юрид. наук / Е.Ю. Жарова. — Н. Новгород, 2006. — 234 с.
6. *Игнатенко В.В.* Избирательное право Российской Федерации : учеб. пособие / В.В. Игнатенко, С.Д. Князев, О.Е. Кутафин и др. — Иркутск : Изд-во ВСЦПИ, 2001. — 332 с.
7. *Игнатенко В.В.* Правовой статус участковых избирательных комиссий : учеб. пособие / В.В. Игнатенко; Избирательная комиссия Иркутской области. — Иркутск, 2006. — 80 с.
8. *Игнатенко В.В.* Словарь по избирательному праву / В.В. Игнатенко, А.Е. Штурнев; Избирательная комиссия Иркутской области. — Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1999. — 400 с.
9. *Игнатенко В.В.* Юридическая ответственность участников выборов : учеб. пособие / В.В. Игнатенко; Избирательная комиссия Иркутской области. — Иркутск, 2006. — 88 с.
10. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко; науч. ред. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. — М. : НОРМА, 1999. — 856 с.
11. Избирательное право России : учебник / под ред. В.О. Лучина. — М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008. — 671 с.
12. *Каргин К.В.* Юридические документы : дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Каргин. — Н. Новгород, 2004. — 221 с.
13. *Корчиго Е.В.* Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России : дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Корчиго. — М., 2002. — 186 с.

14. *Князев С.Д.* Избирательное право в правовой системе Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / С.Д. Князев. — Владивосток, 1999. — 507 с.
15. *Князев С.Д.* Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме / С.Д. Князев // Журн. рос. права. — 2001. — № 2. — С. 26—34.
16. *Кудряев В.А.* Организация работы с документами : учебник / В.А. Кудряев. — М. : ИНФРА, 1998. — 575 с.
17. *Кукушкин М.И.* Понятие и структура избирательного процесса / М.И. Кукушкин, А.А. Югов // Выборы и референдумы. — 1998. — № 1. — С. 14—19.
18. *Лукьянова Е.Г.* Юридические факты, опосредующие процессуальные правоотношения / Е.Г. Лукьянов // Право и политика. — 2001. — № 11. — С. 14—19.
19. *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1962. — 212 с.
20. Общая теория государства и права: академический курс : в 2 т. / под ред. проф. *М.А. Марченко*.— М. : Зерцало, 2000. — Т. 2. — 656 с.
21. *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; РАН; Российский фонд культуры. — М. : АЗЪ, 1994. — С. 227.
22. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения: ГОСТ Р 51141-98 : постановление Госстандарта РФ от 27 февраля 1998 г. № 28. — М. : Изд-во стандартов, 1998.
23. *Пьянов Н.А.* Консультации по теории государства и права : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Н.А. Пьянов. — Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2008. — 571 с.
24. *Семилетов С.И.* Документы и документооборот как объекты правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / С.И. Семилетов. — М., 2003. — 158 с.
25. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 24. — Ст. 429.
26. *Тенетко А.А.* Юридическая техника правоприменительных актов : дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Тенетко. — Екатеринбург, 1999. — 200 с.
27. *Халиков Р.О.* Правовой режим электронного документа: вопросы использования электронной цифровой подписи : дис. ... канд. юрид. наук / Р.О. Халиков. — Казань, 2006. — 189 с.
28. *Хрусталева Е.Н.* Избирательный процесс в России: понятие и стадии / Е.Н. Хрусталева // Правоведение. — 1998. — № 2. — С. 32—35.
29. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права : учеб. для вузов / А.Ф. Черданцев — М. : Юрайт, 1999. — 432 с.
30. *Шапиев С.М.* Вопросы уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах в судебной практике / С.М. Шапиев // Избирательное право в судебной практике : науч.-практ. пособие. — М. : РЦОИТ, 2008. — С. 256—293.
31. *Шапиев С.М.* Уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов и итогов голосования / С.М. Шапиев // Журн. о выборах. — 2006. — № 5. — С. 18—22.
32. *Щиголов Ю.В.* Уголовная ответственность за преступления в области избирательного права / Ю.В. Щиголов // Юрид. мир. — 2000. — № 3. — С. 21—25.
33. *Шопина О.В.* Система правовых актов в современной России: проблемы теории : дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Шопина. — Саратов, 2002. — 220 с.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА КАК ПРЕДМЕТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Анализируется содержание статьи 1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», устанавливающей легальное определение муниципальной службы.

Ключевые слова: муниципальная служба; местное самоуправление; предмет регулирования; дефинитивные нормы.

The article deals with the analysis of Article 1 of the Federal law «On municipal service in the Russian Federation», wherein legal definition of municipal service is established.

Key words: municipal service; local self-government; subject of regulation; definitive norms.

Одним из ключевых направлений проходящей в Российской Федерации реформы местного самоуправления является совершенствование правовых, организационных и материально-финансовых основ муниципальной службы. Масштаб происходящих в этой сфере изменений и необходимость приведения федерального сегмента законодательства о муниципальной службе в соответствие с заложенной в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) концепцией разграничения нормотворческих полномочий по вопросам местного самоуправления между федеральными, региональными и муниципальными органами публичной власти обусловили принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [3] (далее — Федеральный закон № 25-ФЗ). Этот Федеральный закон вступил в силу с 1 июня 2007 г. и пришел на смену ранее действовавшему Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [9] (далее — Федеральный закон № 8-ФЗ).

Системообразующее значение для всего Федерального закона № 25-ФЗ имеет его ст. 1, которая, как следует из ее заголовка, определяет предмет правового регулирования Федерального закона № 25-ФЗ, т. е. ту группу общественных отношений, для регулирования которых он предназначен.

1. Как известно, указание на предмет регулирования законодательного акта нередко содержится в таком элементе его текста, как преамбула, которая тем самым «становится

своеобразным введением в нормативно-правовой акт, в какой-то мере помогая при первом знакомстве с ним сориентироваться в нем, “войти в курс дела”» [1, с. 72.]¹. Однако в Федеральном законе № 25-ФЗ преамбула отсутствует (в отличие, например, от Федерального закона № 131-ФЗ, где, напротив, предмет регулирования определен в преамбуле, а не в основной части текста).

Федеральный закон № 131-ФЗ, который, как следует из его преамбулы, ст. 4, ч. 3 ст. 5, обладает юридическим приоритетом перед другими правовыми актами, регулирующими правоотношения в сфере местного самоуправления, не содержит определения таких понятий, как «муниципальная служба», «муниципальная должность», «муниципальный служащий»². Вместо этого в его ст. 42, которая имеет заголовок «Муни-

¹ В п. 2 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, подготовленных правовыми службами высших федеральных органов государственной власти, отмечено, что преамбула (введение) представляет собой самостоятельную часть законопроекта, которая определяет его цели и задачи [12].

² Особое значение того или иного закона в системе правового регулирования состоит в том, что основополагающие для данной сферы общественных отношений понятия должны определяться именно этим законом. В противном случае может сложиться ситуация, когда содержание и значение положений, относящихся к первичному правовому регулированию, будут предопределяться вторичным регулированием, что недопустимо с точки зрения требований системности и упорядоченности правового регулирования. С этой точки зрения отсутствие определения указанных понятий в Федеральном законе № 131-ФЗ следует считать его недостатком.

ципальная служба», устанавливается, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований. Эта формулировка несколько отличается от предписаний ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ. Следует, однако, учитывать, что формулировка указанной части относится лишь к Федеральному закону № 25-ФЗ, в то время как ст. 42 Федерального закона № 131-ФЗ носит обобщающий характер для всего комплекса федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов о муниципальной службе. Таким образом, предписания ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ конкретизируют содержание ст. 42 Федерального закона № 131-ФЗ применительно к определенному правовому акту — Федеральному закону № 25-ФЗ.

Обращает на себя внимание принципиальное отличие тех подходов к определению содержания федерального регулирования муниципальной службы, которые нашли свое отражение в ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ и в преамбуле утратившего силу Федерального закона № 8-ФЗ. Если ранее федеральный законодатель ограничивался (по крайней мере формально) лишь установлением общих принципов организации муниципальной службы и основ правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации, то теперь содержание федерального регулирования в этой сфере существенно расширилось. Его рамками стали охватываться отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих. При этом Федеральный закон № 25-ФЗ регулирует указанные отношения не на уровне общих принципов, а посредством их детальной регламентации.

Отмеченная особенность Федерального закона № 25-ФЗ является проявлением общей тенденции кардинального изменения характера федерального законодательного регулирования в сфере местного самоуправления, которая была заложена еще при принятии Федерального закона № 131-ФЗ. Федеральный закон № 131-ФЗ предусмотрел

кардинальное перераспределение нормотворческих полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями публичной власти по вопросам местного самоуправления по сравнению с прежним регулированием, которое осуществлялось на основе положений Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8]. В результате этого перераспределения объем указанных полномочий федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления существенно возрос за счет сокращения нормотворческих возможностей субъектов Российской Федерации.

2. Анализ содержания ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ в ее системной взаимосвязи с последующими положениями Федерального закона № 25-ФЗ позволяет разделить весь объем федерального законодательного регулирования муниципальной службы на несколько относительно обособленных блоков:

— отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу³, т. е. возникающие в связи с реализацией права гражданина на равный доступ к муниципальной службе, которое, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, вытекает из ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, во взаимосвязи с ее ст. 19 и ч. 2 и 4 ст. 32 [11];

— отношения, связанные с прохождением муниципальной службы, т. е. с реальным осуществлением муниципальной службы как профессиональной деятельности граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ);

— отношения, связанные с прекращением муниципальной службы;

³ Следует отметить, что муниципальная служба, согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ, определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы. Следовательно, выражение «поступление на муниципальную службу» тождественно выражению «поступление на профессиональную деятельность». Стилистическая некорректность этого оборота очевидна. Таким образом, в ч. 1 ст. 1, а также в иных положениях Федерального закона № 25-ФЗ необходимо было говорить о поступлении на должности муниципальной службы.

— отношения, связанные с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

Следует отметить, что структура предмета правового регулирования Федерального закона № 25-ФЗ, представленная в ч. 1 ст. 1, не нашла в нем достаточно последовательного развития. Так, установления, касающиеся вопросов правового положения (статуса) муниципального служащего, составляют предмет гл. 3 Федерального закона № 25-ФЗ, заголовок которой в точности соответствует формулировкам ч. 1 ст. 1. Однако составной частью статуса муниципального служащего являются и предписания, определяющие систему должностей муниципальной службы, которые содержатся в гл. 2 Федерального закона № 25-ФЗ. Глава 4 Федерального закона № 25-ФЗ, как следует из ее заголовка, определяет порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения (хотя эти три блока вопросов являются относительно самостоятельными). В то же время Федеральный закон № 25-ФЗ включает в себя также гл. 5 «Рабочее (служебное) время и время отдыха» и 7 «Поощрение муниципального служащего. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего», которые регулируют отдельные аспекты прохождения муниципальной службы. Глава 6 «Общие принципы оплаты труда муниципального служащего. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему. Стаж муниципальной службы», как видно из ее заглавия, конкретизирует некоторые положения ст. 11 Федерального закона № 25-ФЗ, закрепляющие основные права муниципального служащего; следовательно, нормы, составляющие содержание данной главы, определяют статус муниципального служащего.

Что касается гл. 8 «Кадровая работа в муниципальном образовании» и 9 «Финансирование и программы развития муниципальной службы» Федерального закона № 25-ФЗ, то их содержание — при буквальной интерпретации ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ — выходят за рамки предмета его правового регулирования. Положения же его гл. 1 и 2, напротив, носят глобальный характер по отношению не только к Федеральному закону № 25-ФЗ, но и ко всей системе правовых актов, принимаемых на различных уровнях публичной власти по вопросам муниципальной службы и регулирующих различные аспекты муниципальной службы.

Тем не менее, предписания ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ могут быть конкретизированы с учетом его структуры и содержания в целом. Так, блок правовых

норм, регулирующих отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, образует следующие положения Федерального закона № 25-ФЗ:

— ч. 2 ст. 13, согласно которой гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет — предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

— ч. 1 ст. 16, закрепляющая во взаимосвязи со ст. 13 общие требования, соблюдение которых является условием поступления на муниципальную службу;

— ч. 2 ст. 16, устанавливающая принцип равенства права на поступление на муниципальную службу вне зависимости от пола, расы, национальности, происхождения и иных аналогичных обстоятельств;

— ч. 3–5 ст. 16, где приведен перечень документов, представляемых при поступлении на муниципальную службу, а также предусмотрена возможность проверки содержащихся в них сведений и некоторые последствия такой проверки;

— ч. 6–9 ст. 16, которыми установлены общие требования к процедуре оформления поступления на муниципальную службу;

— ст. 17, в соответствии с которой при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс и которая закрепляет правовые основы организации и проведения такого конкурса.

Вопросам прохождения муниципальной службы посвящены положения ст. 14.1 (об урегулировании конфликта интересов на муниципальной службе), 18 (об аттестации муниципальных служащих), 20 (о рабочем (служебном) времени муниципальных служащих), 21 (об отпусках муниципальных служащих), 26 (о поощрениях муниципального служащего), 27 (о дисциплинарной ответственности муниципального служащего) Федерального закона № 25-ФЗ.

Прекращению муниципальной службы целиком посвящена только одна статья Федерального закона № 25-ФЗ — 19 «Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим». Вместе с тем, отдельные положения, затрагивающие соответствующие правоотношения, содержатся в ч. 5 ст. 18, предусматривающей возможность увольнения муниципального служащего по результатам аттестации, в ч. 2 ст. 30, устанавливающей порядок хранения личных дел уволенных муниципальных служащих, в ч. 2 ст. 31, согласно которой муниципальный служащий, уволенный с муниципальной службы, исключается из реестра муници-

пальных служащих в день увольнения, а также в некоторых других положениях Федерального закона № 25-ФЗ.

3. Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о такой составной части предмета правового регулирования Федерального закона № 25-ФЗ, как статус муниципального служащего. Понятие «статус» встречается во многих законах и иных правовых актах, не исключая и Конституцию Российской Федерации (ст. 64, ч. 1, 2 и 5 ст. 66, ч. 2 ст. 70, п. «н» ст. 71, п. «ж» ст. 83, п. «д» ст. 106, ч. 1 ст. 137), а также очень широко используется в юридической науке⁴. Наиболее распространенным является понимание статуса — если речь идет о статусе именно субъекта, а не объекта правоотношений — как совокупности прав и обязанностей носителя статуса. При этом содержание рассматриваемого понятия не должно сводиться лишь к простому перечислению прав и обязанностей соответствующего субъекта, поскольку оно включает в себя также условия, основания и порядок возникновения, реализации и прекращения указанных прав и обязанностей. Однако полной ясности в вопросе о том, что следует понимать под статусом в юридическом смысле, не наблюдается.

Так, из всех действующих федеральных законов, в названии которых имеется слово «статус», только два дают нормативное определение этого понятия. Однако и эти определения существенно отличаются: если статус военнослужащих определяется как совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 1 ст. 1 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих») [5], то под статусом столицы Российской Федерации понимается правовое положение города Москвы, обусловленное установленными особенностями прав и обязанностей федеральных органов государственной власти Российской Федерации и

органов государственной власти города Москвы в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации (ст. 2 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации») [6].

В Федеральном законе № 25-ФЗ статус муниципального служащего рассматривается как синоним его правового положения. Вместе с тем, указание на правовое положение (статус) муниципального служащего как на одну из частей предмета правового регулирования Федерального закона № 25-ФЗ, наряду с вопросами поступления на муниципальную службу, прохождения и прекращения муниципальной службы, означает, что эти вопросы выводятся за рамки статуса муниципального служащего. Достаточных оснований для такого подхода нет, поскольку основополагающие элементы статуса, а именно права и обязанности муниципального служащего, а также ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, реализуются в рамках муниципально-служебных правоотношений, складывающихся в связи с поступлением на муниципальную службу, прохождением муниципальной службы и ее прекращением. Только в рамках этих правоотношений физическое лицо может рассматриваться в качестве носителя статуса муниципального служащего⁵. С этих позиций правовое положение (статус) муни-

⁴ По данным электронного каталога диссертаций Российской государственной библиотеки, в Российской Федерации по специальности «Юриспруденция» защищено около пятисот диссертаций, в названии которых употребляется слово «статус». При этом предметом соответствующих исследований становятся вопросы статуса отдельных категорий лиц, организаций, органов публичной власти, участников правоотношений, территориальных образований, объектов, документов и др. [13].

⁵ На этот тезис не влияет то обстоятельство, что некоторые положения Федерального закона № 25-ФЗ регулируют отношения, складывающиеся после прекращения муниципальной службы (речь идет, в частности, о ч. 3 ст. 14, в соответствии с которой гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей; о ч. 3 ст. 24, предусматривающей, что в случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом федеральными законами; о втором предложении ч. 2 ст. 30, где указано, что при увольнении муниципального служащего с муниципальной службы его личное дело хранится в архиве органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования по последнему месту муниципальной службы, и т. д.). Такого рода предписания непосредственно связаны с осуществлением муниципальной службы; как таковые они могут быть реализованы исключительно при условии нахождения конкретного лица на должности муниципальной службы и потому должны приниматься во внимание еще в процессе поступления на муниципальную службу.

ципального служащего следует рассматривать как обобщающее обозначение всей системы правоотношений, складывающихся по поводу поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения, но не как однопорядковое с ними явление.

4. По смыслу ч. 1 ст. 1 во взаимосвязи с ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 6, п. 9 ч. 1 ст. 12, п. 6 и 7 ч. 1 ст. 13, п. 2 ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ на должностях муниципальной службы могут находиться не только граждане Российской Федерации (что, как уже отмечалось, вытекает непосредственно из положений Конституции Российской Федерации), но и иностранные граждане, а также граждане Российской Федерации, обладающие одновременно гражданством иностранных государств. Гражданин иностранного государства, как и лицо с двойным гражданством, может поступить на муниципальную службу в Российской Федерации при условии, что между Российской Федерацией и соответствующим иностранным государством заключен международный договор, в соответствии с которым иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе в Российской Федерации. Это положение является новацией по отношению к ранее действовавшему Федеральному закону № 8-ФЗ.

Принципиальная возможность доступа иностранных граждан к муниципальной службе на территории Российской Федерации сама по себе обусловлена положениями ст. 62 Конституции Российской Федерации, согласно которым гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 1); наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 2); иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3). Вместе с тем, необходимо обратить внимание на несогласованность между положениями Федерального закона № 25-ФЗ, допускающими пребывание на муниципальных

должностях граждан иностранных государств, не являющихся гражданами Российской Федерации, с одной стороны, и Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [4] — с другой. Названный Федеральный закон, в котором под иностранным гражданином понимается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства, устанавливает, что иностранный гражданин не имеет права находиться на муниципальной службе (абзац второй п. 1 ст. 2, подп. 1 п. 1 ст. 14)⁶. Этот запрет носит общий характер.

Однако следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется не только Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, но и международными договорами Российской Федерации. В их числе могут быть и международные договоры, которые предусматривают возможность прохождения иностранными гражданами, которые не являются одновременно гражданами Российской Федерации, муниципальной службы в Российской Федерации. Таким образом, действительное содержание запрета, сформулированного в подп. 1 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», должно определяться с учетом его взаимосвязи со ст. 3 этого же Федерального закона, а также с положениями Федерального закона № 25-ФЗ (ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 6, п. 9 ч. 1 ст. 12, п. 6 и 7 ч. 1 ст. 13, п. 2 ч. 1 ст. 19).

В последующих (после ст. 1) положениях Федерального закона № 25-ФЗ для обозначения всех физических лиц, обладающих правом доступа к муниципальной службе в

⁶ Подпунктом 1 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в первоначальной редакции устанавливался для иностранных граждан запрет находиться не только на муниципальной, но и на государственной службе (вне зависимости от вида последней). Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [2] указанный запрет в части, относящейся к государственной службе, был отменен, однако в части, относящейся к муниципальной службе, он сохранил свое действие.

Российской Федерации, используется обобщающее понятие «граждане».

5. В отличие от ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ ее ч. 2 определяет предмет регулирования Федерального закона № 25-ФЗ методом исключения, указывая отдельные категории лиц, чей статус Федеральным законом № 25-ФЗ не определяется (в дальнейшем такие лица в своей совокупности именуются лицами, замещающими муниципальные должности). К числу этих лиц относятся:

— депутаты. В соответствии с абзацем тринадцатым ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ во взаимосвязи с положениями ч. 1 его ст. 23 и ч. 2 ст. 35 депутатом является член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения, избираемый на муниципальных выборах⁷;

— члены выборных органов местного самоуправления, т.е. выборные должностные лица органов местного самоуправления, избранные на муниципальных выборах (абзац шестнадцатый ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ). Таковыми могут быть, например, члены контрольного органа муниципального образования, если уставом соответствующего муниципального образования на основании ч. 2 ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено формирование указанного органа посредством проведения муниципальных выборов;

— выборные должностные лица местного самоуправления. В соответствии с абзацем пятнадцатым ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ отличительным признаком выборного должностного лица местного самоуправления является порядок наделения его полномочиями, а именно избрание данного лица на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах. Под выборными должностными лицами местного самоуправления следует понимать, прежде всего, глав муниципальных образо-

ваний, избираемых на муниципальных выборах на основании п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ;

— члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса. Избирательная комиссия муниципального образования формируется в количестве пяти-одиннадцати членов с правом совещательного голоса. При этом предусматривается возможность придания избирательной комиссии муниципального образования статуса юридического лица (п. 3 и 6 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») [10].

В ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ подчеркивается, что статус лиц, замещающих муниципальные должности, не охватывается Федеральным законом № 25-ФЗ по той причине, что указанные лица не являются муниципальными служащими. Это указание, строго говоря, является излишним, поскольку ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ, определяя предмет его регулирования, включает в него лишь правоотношения, возникающие в связи с муниципальной службой⁸, и поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ, который является ядром всей системы правового регулирования местного самоуправления, четко ограничивает муниципальную службу от деятельности лиц, замещающих муниципальные должности. О таком ограничении свидетельствует предписание ст. 42 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающее принятие отдельного федерального закона о муниципальной службе, а также ряд других его положений (см., в частности, ч. 6 ст. 40, в соответствии с которой выборные должностные лица местного самоуправления не могут занимать муниципальные должности муниципальной службы).

⁷ В порядке исключения из этого общего правила п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном этой же статьей.

⁸ В связи со сказанным следует отметить, что положение ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 25-ФЗ, в соответствии с которым лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими, направлено на содержательное уточнение термина «муниципальный служащий» (ч. 1 этой же статьи) и фактически является частью легального определения этого термина.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Давыдова М.Н. Нормативно-правовые предписания в российском законодательстве : дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2001.
2. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 18 июля 2006 г.) // СЗ РФ. — 2003. — № 46, ч. 1. — Ст. 4437; 2004. — № 27. — Ст. 2711; № 35. — Ст. 3607; 2006. — № 30. — Ст. 3286.
3. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1152; 2008. — № 30, ч. 2. — Ст. 3616; № 44. — Ст. 4987, 4988; № 48. — Ст. 5514; № 52, ч. 1. — Ст. 6222, 6235.
4. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 23 июля 2008 г.) // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3032; 2003. — № 27, ч. 1. — Ст. 2700; № 46, ч. 1. — Ст. 4437; 2004. — № 35. — Ст. 3607; № 45. — Ст. 4377; 2006. № 30. — Ст. 3286; № 31, ч. 1. — Ст. 3420; 2007. — № 1, ч. 1. — Ст. 21; № 49. — Ст. 6071; № 50. — Ст. 6241; 2008. — № 19. — Ст. 2094; № 30, ч. 2. — Ст. 3616.
5. О статусе военнослужащих : Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331; 2000. — № 1. — Ст. 12; № 26. — Ст. 2729; № 33. — Ст. 3348; 2001. — № 31. — Ст. 3173; 2002. — № 1. — Ст. 2; № 19. — Ст. 1794; № 21. — Ст. 1919; № 26. — Ст. 2521; № 48. — Ст. 4740; 2003. — № 46. — Ст. 4437; 2004. — № 18. — Ст. 1687; № 30. — Ст. 3089; № 35. — Ст. 3607; 2005. — № 17. — Ст. 1483; 2006. — № 1. — Ст. 1, 2; № 6. — Ст. 637; № 19. — Ст. 2062, 2067; № 29. — Ст. 3122; № 31. — Ст. 3452; № 43. — Ст. 4415; № 50. — Ст. 5281; 2007. — № 1, ч. 1. — Ст. 41; № 2. — Ст. 360; № 10. — Ст. 1151; № 13. — Ст. 1463; № 26. — Ст. 3086, 3087; № 31. — Ст. 4011; № 45. — Ст. 5431; № 49. — Ст. 6072; № 50. — Ст. 6237; 2008. — № 24. — Ст. 2799; № 29, ч. 1. — Ст. 3411; № 30, ч. 1. — Ст. 3616; № 44. — Ст. 4983; № 45. — Ст. 5149; № 49. — Ст. 5723.
6. О статусе столицы Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-I (с послед. изм. и доп. от 26 июня 2007 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 19. — Ст. 683; СЗ РФ. — 1995. — № 30. — Ст. 2863; 2004. — № 35. — Ст. 3607; 2007. — № 27. — Ст. 3213;
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 25 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2004. — № 25. — Ст. 2484; № 33. — Ст. 3368; 2005. — № 1, ч. 1. — Ст. 9, 12, 17, 25, 37; № 17. — Ст. 1480; № 27. — Ст. 2708; № 30, ч. 1. — Ст. 3104, 3108; № 42. — Ст. 4216; 2006. — № 1. — Ст. 9, 10, 17; № 6 — Ст. 636; № 8. — Ст. 852; № 23. — Ст. 2380; № 30. — Ст. 3296; № 31, ч. 1. — Ст. 3427, 3452; № 43. — Ст. 4412; № 49, ч. 1. — Ст. 5088; № 50. — Ст. 5279; 2007. — № 1. — Ст. 21; № 10. — Ст. 1151; № 18. — Ст. 2117; № 21. — Ст. 2455; № 25. — Ст. 2977; № 26. — Ст. 3074; № 30. — Ст. 3801; № 43. — Ст. 5084; № 45. — Ст. 5430; № 46. — Ст. 5553, 5556; 2008. — № 24. — Ст. 2790; № 30, ч. 2. — Ст. 3616; № 48. — Ст. 5517; № 49. — Ст. 5744; № 52, ч. 1. — Ст. 6229, 6236.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 21 июля 2005 г.) // СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506; 1996. — № 17. — Ст. 1917; № 49. — Ст. 5500; 1997. — № 12. — Ст. 1378; 2000. — № 32. — Ст. 3330; 2002. — № 12. — Ст. 1093; 2003. — № 28. — Ст. 2892; № 40. — Ст. 3822; № 50. — Ст. 4855; 2005. — № 30, ч. 1. — Ст. 3108.
9. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации : Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 25 июля 2002 г. № 8-ФЗ) // СЗ РФ. — 1998. — № 2. — Ст. 224; 1999. — № 16. — Ст. 1933; 2002. — № 16. — Ст. 1499; № 30. — Ст. 3029.
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253; № 39. — Ст. 3642; 2003. — № 26. — Ст. 2572; № 27, ч. 1. — Ст. 2711; № 27, ч. 2. — Ст. 2716; 2004. — № 24. — Ст. 2335; № 33. — Ст. 3368; № 35. — Ст. 3607; № 50. — Ст. 4950; 2005. — № 27. — Ст. 2708; № 30, ч. 1. — Ст. 3104; 2006. — № 29. — Ст. 3124; № 29. — Ст. 3125; № 31, ч. 1. — Ст. 3427; 2007. — № 1, ч. 1. — Ст. 37; № 6. — Ст. 681; № 10. — Ст. 1151; № 17. — Ст. 1938; 2007. — № 6. — Ст. 681; № 10. — Ст. 1151; № 17. — Ст. 1938; № 18. — Ст. 2118; № 31. — Ст. 4008, 4011; 2008. — № 30, ч. 1. — Ст. 3605; № 30, ч. 2. — Ст. 3616; № 48. — Ст. 5517; 2009. — № 1. — Ст. 30.
11. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П // СЗ РФ. — 2003. — № 52, ч. 2. — Ст. 5101.
12. Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru>.
13. Сайт Электронной библиотеки диссертаций. URL: <http://diss.rsl.ru>.

КВОТЫ ДЛЯ УСТРОЙСТВА НА РАБОТУ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН: ВОЗМОЖНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье предпринята попытка показать необходимость использования механизма квотирования рабочих мест для отдельных категорий граждан в качестве правового инструмента для защиты от безработицы.

Ключевые слова: квота; устройство на работу; механизм квотирования.

The author of the present article has tried to bring out necessity of application of quota system of workplaces for certain groups of citizens as a legal instrument of their protection against unemployment.

Key words: quota; employment; quota system device.

Установление квоты для приема на работу отдельных категорий граждан обязывает органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также работодателей действовать в пределах интересов тех групп граждан, которые определены законодательством. Как справедливо отмечается в литературе, в развитых странах уже давно отказались от прежней ориентации на то, что проблемы занятости должны решаться стихийно, под воздействием рыночных механизмов. В социальных государствах осуществляют целенаправленные меры и разрабатывают программы, регулирующие процессы занятости, способствующие преодолению или хотя бы снижению безработицы. Деятельность в этой области стала одной из основных черт социального государства, одной из главных выполняемых им задач [21].

Легального определения квоты в федеральном законодательстве нет. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза, И.А. Ефрона определяет понятие «квота» узко, как долю какой-либо автономной области в общих государственных расходах и доходах [5, с. 281]. Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой обозначает квоту как долю, норму чего-нибудь допускаемого в системе налогов, производства, сбыта, въезда в страну (иммиграционная квота, импортная квота на что-нибудь) [24, с. 266]. В юридической литературе понятие «квота» определяется как часть, норма от общей численности работников для приема на работу лиц, нуждающихся в повышенной социальной защищенности (инвалидов и др.) [19, с. 38]. В Законе Иркутской области от 10 июня 2003 г. № 28-оз «О квотировании

рабочих мест для инвалидов в Иркутской области» [13], например, квота обозначается как количество рабочих мест, предназначенных для трудоустройства инвалидов, устанавливаемое органами государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

В юридической литературе встречается толкование понятия «квотирование» как создание новых рабочих мест в соответствии с возможностями тех людей, для которых оно осуществляется. При этом считается, что данное обстоятельство отличает процедуру квотирования рабочих мест от бронирования рабочих мест, которое осуществляется в отношении уже имеющихся в организации рабочих мест [40, с. 20]. Представляется, что определение «квоты», которое содержалось в признанных в настоящее время утратившими силу нормативных правовых актах [12; 31], не дает оснований для приведенного выше толкования. Так, в п. 1.1 Рекомендаций по квотированию рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для лиц, особо нуждающихся в социальной защите, утвержденных постановлением Минтруда Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. № 9, квота определяется как минимальное количество рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (в процентах от среднесписочной численности работников предприятий, учреждений, организаций), которых работодатель обязан трудоустроить на данном предприятии, в учреждении, организации, включая

количество рабочих мест, на которых уже работают граждане указанной категории. Таким образом, при квотировании рабочие места могут быть как дополнительно созданы, так и выделены из уже имеющихся рабочих мест. Способность (возможность) трудиться определенных категорий граждан, например инвалидов, для которых создаются специальные рабочие места, учитывается только при создании специальных рабочих мест. Как бы там ни было, ставить знак равенства между квотированием и бронированием рабочих мест не следует. Квота — это, прежде всего, доля, количество рабочих мест для приема отдельных категорий граждан, а бронь — это неприкосновенные рабочие места до определенного времени или наступления каких-либо условий. Хотя следует говорить, что бронировать рабочие места можно также для отдельных категорий граждан и, конечно, бронируется определенное количество рабочих мест.

Представляется оправданным и достаточно полным понятие «квотирование рабочих мест», предлагаемое Л.В. Серegiной, как определение минимального количества рабочих мест (в процентах к среднесписочной численности работников) для лиц, испытывающих трудности в поиске работы, которых работодатель обязан трудоустроить в данной организации, включая количество рабочих мест, на которых уже работают граждане указанной категории [33, с. 72, 76].

В Концепции социального государства Российской Федерации, разработанной творческим коллективом под руководством Н.Н. Гриценко [15, с. 30], квота упоминается как государственный социальный стандарт для организации первого рабочего места или размера денежной компенсации за его непредоставление. Говоря о такой квоте, авторы концепции, видимо, имеют в виду квоты для трудоустройства молодежи. В то же время в современном российском обществе имеются и другие категории граждан, испытывающие трудности в поиске работы. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [35] относит к ним инвалидов; лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет; лиц предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости); беженцев и вынужденных переселенцев; граждан, уво-

ленных с военной службы, и членов их семей; одиноких и многодетных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые (ст. 5).

В настоящее время российским законодательством квота для устройства на работу предусмотрена только для одной категории граждан из перечисленных выше — инвалидов. Правовые нормы о квотировании рабочих мест для инвалидов имеются в вышеупомянутом Законе Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (ст. 7.1, 13, 25) и в Федеральном законе от 27 ноября 1995 г. № 48 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 20, 21, 22, 24) [34].

В научной литературе справедливо отмечается, что правовое регулирование трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, в которых на стороне работников выступают инвалиды, входит в России в сферу действия как трудового права, так и права социального обеспечения [3, с. 309]. Что же касается непосредственно процедуры квотирования рабочих мест для инвалидов, то это, по нашему мнению, не только и не столько институт трудового права и права социального обеспечения, а скорее, процедура административная, которая используется в качестве инструмента для проведения политики социальной защиты. Трудовых отношений еще нет, а процедура квотирования рабочих мест проводится, чтобы стать одним из оснований возникновения трудовых отношений между конкретным наемным работником и работодателем. Таким образом, квотирование рабочих мест является комплексным правовым институтом, который направлен на регулирование как трудовых, так и административных отношений, а также отношений по социальному обеспечению.

Особая государственная забота о трудоустройстве инвалидов не вызывает сомнений. В Российской Федерации по разным причинам наблюдается процесс увеличения числа инвалидов. В литературе приводятся данные, что количество лиц, впервые признанных инвалидами (из расчета на 10 000 человек), в настоящее время по сравнению с 1970 г. увеличилось в 5,2 раза. По состоянию на 1 января 2006 г. общая численность

инвалидов в абсолютном показателе составила 12 млн 546 тыс. человек [44, с. 13]. С начала 1990-х гг. возникла тревожная тенденция снижения уровня занятости инвалидов. В 1998 г. работу имели только 30 % инвалидов трудоспособного возраста [17, с. 107]. Эта ситуация сохраняется и сегодня. Так, в Федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы» отмечено, что только 15 % инвалидов трудоспособного возраста трудоустроено [28]. В США этот показатель составляет 35 %, а в Китае — 80 [27, с. 9].

Реальное положение дел с трудоустройством инвалидов в Российской Федерации обязывает органы государственной власти развивать и совершенствовать законодательство в области защиты инвалидов от безработицы. Статьей 20 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», кроме других специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, называется еще резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов. Однако на законодательном уровне вопрос о резервировании рабочих мест для инвалидов остается нерешенным. На данное обстоятельство справедливо указывает О.А. Парягина [26, с. 96–97]. Согласно Стандартным правилам обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятым резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН 20 декабря 1993 г. [46], резервирование рабочих мест или целевое трудоустройство инвалидов относится к мероприятиям по активной поддержке включения инвалидов в свободный рынок труда. Поскольку механизм резервирования рабочих мест для инвалидов в российском законодательстве не создан, то не ясно как соотносятся мероприятия по квотированию и резервированию рабочих мест. Представляется целесообразным поддержать высказываемое в юридической литературе предложение о том, что необходимо резервировать рабочие места в пределах квоты для инвалидов, проходящих профессиональную подготовку, переподготовку по рекомендуемым им и требующимся профессиям [26, с. 96–97].

В законодательной практике субъектов Российской Федерации имеются единичные примеры регулирования вопросов квотирования рабочих мест одновременно с вопросами резервирования рабочих мест. Так, Закон Республики Татарстан от 24 июля 2006 г. № 60-ЗРТ «О квотировании и ре-

зервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите» [10] имеет более широкий предмет регулирования, чем аналогичные законы других субъектов Российской Федерации. Кроме процедуры квотирования, он определяет и процедуру резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов и других граждан, особо нуждающихся в социальной защите. Указанным законом, в частности, предусматривается, что в организациях (за исключением организаций, которые освобождены от обязательного квотирования рабочих мест) осуществляется резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов. Резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, осуществляется в порядке, определяемом Кабинетом министров Республики Татарстан. Резервирование рабочих мест для трудоустройства граждан, особо нуждающихся в социальной защите, также осуществляется в организациях. Количество граждан, особо нуждающихся в социальной защите, для которых осуществляется резервирование рабочих мест, определяется специально уполномоченным органом исполнительной власти Республики Татарстан в области труда и занятости и органами местного самоуправления. Количество резервируемых рабочих мест для трудоустройства граждан, особо нуждающихся в социальной защите, устанавливается организациями (за исключением организаций, которые освобождены от обязательного квотирования рабочих мест) в размере не более 5 % от среднесписочной численности работников организации с учетом количества рабочих мест по квоте, установленной для трудоустройства инвалидов. Резервирование рабочих мест для трудоустройства граждан, особо нуждающихся в социальной защите, осуществляется в порядке, определяемом Кабинетом министров Республики Татарстан.

Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 18 мая 2007 г. № 194 «Об утверждении порядка резервирования рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите, в организациях, расположенных на территории Республики Татарстан» [32] утвержден Порядок резервирования рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите, в организациях, расположенных на территории Республики Татарстан.

Кроме этого, в документе предложено органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан принять участие в реализации настоящего постановления.

Утвержденный постановлением порядок устанавливает условия и процедуры резервирования рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, и рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, на предприятиях, в организациях и учреждениях. Порядком урегулированы и вопросы участия работодателей в обеспечении занятости инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите. В частности, предусматривается, что резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, резервирование рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, производится в организациях, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, расположенных на территории Республики Татарстан, численность работников в которых составляет свыше 30 человек. Перечень профессий, наиболее подходящих для трудоустройства инвалидов, устанавливается Министерством труда и занятости Республики Татарстан.

Количество резервируемых рабочих мест устанавливается по решению Министерства труда и занятости Республики Татарстан, утверждаемому постановлением, в размере не более 5 % от среднесписочной численности работников организации с учетом количества рабочих мест по квоте, установленной для трудоустройства инвалидов. При установлении организациям количества резервируемых рабочих мест также учитывается характер производства (взрыво- и пожаробезопасность, вредные и тяжелые условия труда, сменность, связанная с непрерывностью технологического процесса, соблюдение требований охраны труда). В решении об установлении количества резервируемых рабочих мест определяются сроки резервирования рабочих мест, дата его введения, организации, на которых осуществляется резервирование рабочих мест, а также конкретное количество резервируемых рабочих мест по соответствующим категориям.

Работодатели участвуют в реализации мероприятий, направленных на обеспечение занятости инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите, путем их трудоустройства в пределах установленного количества резервируемых рабочих мест са-

мостоятельно или по направлению органов государственной службы занятости населения.

В Законе Архангельской области от 27 мая 1998 г. № 74-16-ОЗ «О гарантиях занятости инвалидов» (в последней ред. от 27 июня 2007 г. № 370-19-ОЗ) [11] среди специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, называется резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов (ст. 2, регулирующая вопрос о гарантиях занятости инвалидов).

В Законе Курской области «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий молодежи» [20], например, термин «резервирование рабочих мест» применяется как синоним термину «выделение рабочих мест». В частности, Законом предусматривается, что работодатели в соответствии с установленной квотой и договором о квотировании рабочих мест выделяют (резервируют) или создают в Курской области необходимое количество рабочих мест за счет собственных средств.

Аналогичный подход реализован в Законе Тюменской области от 31 марта 2000 г. № 168 «О квотировании рабочих мест в Тюменской области» (в последней ред. от 5 июля 2007 г.) [42]. Понятие «резервирование» в Законе указанного субъекта Федерации определяется как выделение работодателем рабочих мест, созданных за счет собственных средств для трудоустройства лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы. При таком подходе невозможно разграничить понятия «квотирование» и «резервирование». Представляется, что реализованный в Законе Республики Татарстан подход к проблеме резервирования рабочих мест наиболее приемлем. Процедура резервирования рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, и рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, имеет свою задачу, отличную от задачи процедуры квотирования рабочих мест.

Следует отметить, что в других субъектах Российской Федерации вопросы резервирования рабочих мест на уровне субъектов Российской Федерации не урегулированы. В то же время муниципальные образования отдельных субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие вопросы резервирования. Такие примеры имеются в Республике Коми,

Удмурдской Республике, Астраханской, Ивановской, Калининградской, Кемеровской, Нижегородской, Омской, Саратовской, Челябинской областях.

В действующем законодательстве, кроме нерешенной проблемы резервирования рабочих мест для инвалидов, существуют и другие. Это прежде всего проблема платежей работодателей за каждого нетрудоустроенного инвалида в счет квоты¹. Нужно признать, что права инвалидов на труд, предусмотренные международными правовыми актами, в полной мере не нашли отражения в российском законодательстве. Для подтверждения изложенного тезиса достаточно вспомнить некоторые из международных правовых актов. Так, в соответствии со ст. 15 Европейской социальной хартии [45] каждое государство, ставшее ее стороной (Россия подписала хартию 14 сентября 2002 г.), обязуется, в частности, «принимать необходимые меры для обеспечения лицам с физическими и умственными недостатками необходимой ориентации, образования и профессиональной подготовки в рамках, когда это возможно, соответствующих общих систем, а когда невозможно — через специализированные государственные или частные учреждения... облегчать лицам с физическими и умственными недостатками доступ к занятости с помощью любых возможных мер, поощряющих предпринимателей к найму и удержанию таких лиц в обычной рабочей среде, и там, где это невозможно в силу их недостатков, к приспособлению условий труда к возможностям таких лиц». Конвенция о правах инвалидов, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 2006 г. [46], исходит из признания права инвалидов на труд наравне с другими. Инвалиды имеют право на производственную среду, которая носила бы открытый и инклюзивный характер и была доступна для инвалидов. Государства-участники должны принимать надлежащие меры, в том числе в области законодательства, по запрещению дискриминации по признаку инвалидности в отношении всех вопросов, касающихся занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, непрерывность занятости, продвижение по службе, предоставление инвалидам разумных удобств на рабочем месте. Упомянутые ранее Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов рекомендуют го-

сударствам активно поддерживать включение инвалидов в свободный рынок труда. Такая поддержка может осуществляться с помощью различных мероприятий, включая профессиональную подготовку, установление стимулируемых квот, резервируемое или целевое трудоустройство, предоставление ссуд или субсидий мелким предприятиям, заключение специальных контрактов и предоставление преимущественных прав на производство, налоговые льготы, гарантии соблюдения контрактов или оказание других видов технической или финансовой помощи предприятиям, нанимающим рабочих-инвалидов. Государствам следует побуждать нанимателей осуществлять разумные меры для создания инвалидам соответствующих условий.

Российским законодателям еще предстоит решать многие вопросы, содержащиеся в международных правовых актах. Например, ждет своего решения вопрос об установлении действенного механизма создания рабочих мест для инвалидов, а также регулирования отношений с работодателями, добросовестно исполняющими обязанности по квотированию рабочих мест для инвалидов, берущих на себя более высокие обязательства по их трудоустройству, чем предусмотрено законодательством, т. е. необходима система стимулирования работодателей. Все эти вопросы требуют решения, так как динамика первичной инвалидности в России, как это видно из приведенных выше данных, имеет ярко выраженную негативную тенденцию.

Не вызывает сомнения тот факт, что политика занятости должна формироваться с учетом возможности трудиться для разных категорий населения. Более пристальное внимание следует уделять группе риска, т. е. занятости женщин, молодежи, инвалидов и т. д. [43, с. 151]. Поэтому квота для приема на работу, по нашему мнению, должна быть установлена и применяться на практике в отношении не только инвалидов, но и других категорий граждан, испытывающих трудности в поиске работы. Представляется, что механизм квотирования рабочих мест для отдельных категорий граждан следует использовать более активно в качестве правового инструмента для реализации права на защиту от безработицы, предусмотренного ст. 37 Конституции Российской Федерации. Как справедливо отмечается в литературе, основным социальным назначением прав и свобод в сфере труда является обеспечение занятости населения страны,

¹ Эта проблема рассматривалась подробно в опубликованных ранее статьях [2, с. 747—755].

предоставление гражданам страны возможности честно зарабатывать средства к существованию, которые позволят им жить достойно [14, с. 185].

В первую очередь, на наш взгляд, необходима государственная политика в области занятости для отдельных категорий граждан из числа молодежи, так как молодежь — наиболее трудоспособная и производительная часть населения, от которой во многом зависит развитие экономики страны. Не случайно в Резолюции Генеральной конференции от 16 июня 1998 г. «О занятости молодежи» МОТ призывает государства-члены и, по мере возможности, работодателей, трудящихся и их соответствующие организации проводить, прежде всего, сбалансированную стратегию экономического роста и рассмотреть новые и нестандартные политику и программы, направленные на создание занятости молодежи [4].

Анализ статистических данных показывает, что положение молодежи на рынке труда гораздо хуже других возрастных групп населения. Так, если среднероссийский уровень безработицы в 2000 г. составил 10,6 %, то для лиц в возрасте до 20 лет — 37,5 %, в возрасте от 20 до 24 лет — 17,4 %, в возрасте от 25 до 29 лет — 10,7 %. Уровень безработицы среди людей в возрасте от 35 до 39 лет — 9,4 %, а в возрасте от 45 до 49 лет — 7,5 % [39, с. 248]. Ситуация с безработицей молодежи почти не меняется. Так, согласно данным Федеральной службы статистики на конец ноября 2007 г. безработных в возрасте от 20 до 24 лет числится 20,6 %, а, например, в возрасте от 35 до 39 лет — 9 % [47]. В Иркутской области, например, на 1 января 2005 г. доля молодежи в числе безработных граждан составила 37,2 % (11 322 человека) [29, с. 97]. В литературе справедливо отмечается, что в Российской Федерации отсутствует надежная правовая основа молодежной политики для востребования, воспроизводства и защиты важнейшего национального достояния — трудового и профессионального потенциала будущего общества [23, с. 57].

Если в КЗоТ РСФСР 1971 г. была специальная статья о квотировании рабочих мест для молодежи (ст. 181), то в Трудовом кодексе Российской Федерации ни в гл. 42, ни в еще нескольких статьях, регулирующих трудовые отношения работодателей с молодыми работниками, о квотировании не упоминается.

Проблемы трудоустройства молодежи не раз были предметом научных исследований.

Так, Е.Е. Орлова справедливо отмечает как преимущества этой категории лиц на рынке труда (самый длительный период предстоящей трудоспособности, лучшие показатели физического здоровья и выносливости, наибольшая подвижность и т. д.), так и причины малой востребованности этих лиц работодателями. Их низкая конкурентоспособность на рынке труда обусловлена: недостатком профессиональных знаний; отсутствием необходимой квалификации и трудовых навыков; нежеланием работодателей нести дополнительные расходы в связи с организацией профессионального обучения молодых работников; необходимостью предоставления ряда льгот несовершеннолетним работникам, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации; предстоящим призывом в Вооруженные силы; уход молодых женщин в длительный отпуск, связанный с рождением и воспитанием ребенка; инфантилизмом части молодежи; невысокой деловой активностью и др. [25, с. 22–23].

Несмотря на то, что проблемой трудоустройства молодежи озабочены и ученые, и политики, конкретной правовой основы для установления квоты для устройства на работу молодежи нет. В федеральном законодательстве отсутствует правовая основа для установления квоты и в отношении других категорий граждан, испытывающих трудности в поиске работы (кроме инвалидов). Федеральные законы лишь декларируют принцип квотирования рабочих мест для лиц, испытывающих трудности в поиске работы. В ст. 16 Трудового кодекса Российской Федерации провозглашено, что в случаях и порядке, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации, трудовые отношения возникают на основании трудового договора, в том числе и в результате направления на работу уполномоченными в соответствии с федеральным законом органами в счет установленной квоты. Необходимо отметить, что среди обязанностей работодателей, предусмотренных ст. 22 Трудового кодекса Российской Федерации, нет такой обязанности, как квотировать рабочие места для отдельных категорий граждан. Однако следует оговориться, что в данной статье перечисляются лишь основные обязанности работодателя, а перечень этот не является исчерпывающим. Работодатели обязаны исполнять и иные обязанности, не указанные в ст. 22, если они названы в Кодексе,

федеральных законах и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права, — коллективном договоре, соглашениях, локальных нормативных актах и трудовых договорах. Таким образом, обязанности работодателя, сформулированные в ст. 22 Трудового кодекса Российской Федерации, могут быть расширены, конкретизированы в соответствующих статьях Кодекса, федеральных законах и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права. Применительно к рассматриваемому вопросу можно назвать ст. 13 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», которая предусматривает дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий населения. В этой статье говорится об обязанности государства обеспечивать дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций (включая организации для труда инвалидов), установления квоты для приема на работу инвалидов, а также путем организации обучения по специальным программам и другими мерами. Данная правовая норма указывает на то, что у работодателей существует обязанность принимать на работу инвалидов в счет квоты. Эта обязанность конкретизируется в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Однако обязанность работодателей обеспечивать дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, в части приема на работу в счет квоты конкретизирована только в отношении инвалидов.

Федеральным законом от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» [9] предусматривается, что для обеспечения лиц, страдающих психическими расстройствами, психиатрической помощью и их социальной поддержки государство, среди других мер, устанавливает и обязательные квоты рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для трудоустройства этих лиц. В юридической литературе высказано мнение, что эта норма особенно важна для лиц, которые страдают психическими расстройствами и нуждаются в специальном трудоустройстве, не будучи инвалидами [33, с. 73, 76]. Однако надо признать, что данную правовую норму иначе как декларацией назвать нельзя. Конечно, те граждане, которые страдают психическими заболева-

ниями и признаны в установленном порядке инвалидами, имеют право претендовать на квотируемые рабочие места для инвалидов. Другие лица, страдающие психическими расстройствами и не являющиеся инвалидами, остаются незащищенными, так как квота для них федеральным законодательством не установлена.

Декларативная норма о квотировании рабочих мест для отдельных категорий молодежи содержалась в п. 22 ст. 50 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [8]: на государство возлагалась обязанность обеспечивать создание механизма социальной защиты детей и подростков, квотирование рабочих мест на предприятиях для трудоустройства выпускников, детей-сирот, детей с отклонениями в развитии и поведении, разрабатывать и осуществлять целевые программы по обеспечению защиты прав, охраны жизни и здоровья детей, защиты детей от всех форм дискриминации. Однако Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [37] указанный пункт был признан утратившим силу.

Упоминание о квотировании рабочих мест для молодежи находим и в ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [38], где сказано, что работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при совмещении работы с обучением, проведении ежегодного обязательного медицинского осмотра, квотировании рабочих мест для трудоустройства, расторжении трудового договора (контракта) и другие льготы, установленные законодательством Российской Федерации. Таким образом, и этим Федеральным законом квота для несовершеннолетних не устанавливается, а декларируется как возможная мера при решении вопроса трудоустройства несовершеннолетних. Не устанавливается обязанность работодателей квотировать рабочие места для детей-сирот и детей, оставшихся

без попечения родителей, и принимать данных лиц на работу в счет квоты и в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [36], несмотря на то, что специальная статья о дополнительных гарантиях прав таких детей на труд имеется (ст. 9).

Представляется, что назрела необходимость предусмотреть квотирование рабочих мест для отдельных категорий молодых работников в возрасте от 14 до 25–30 лет в Трудовом кодексе Российской Федерации. Можно предусмотреть правила квотирования и ответственность за их несоблюдение в федеральном законе о молодежи, о принятии которого идет речь уже в течение нескольких лет. На федеральном уровне должны быть определены единые условия трудоустройства отдельных групп молодежи на всей территории Российской Федерации, как и других категорий граждан, нуждающихся в помощи государства при трудоустройстве.

На наш взгляд, субъекты Российской Федерации самостоятельно не вправе регулировать этот вопрос, так как установление квотирования рабочих мест для отдельных категорий граждан — это ограничение прав работодателей на самостоятельный подбор наемных работников. В соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации и ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации права работодателей могут быть ограничены только в соответствии с федеральным законом и только в целях защиты конституционно значимых ценностей. Конституция Российской Федерации четко обозначает единственную легитимную форму возможного ограничения прав и свобод — федеральный закон. Статьей 1 Гражданского кодекса Российской Федерации установлены основные начала гражданского законодательства, среди которых предусмотрен такой принцип, как недопустимость произвольного вмешательства в частные дела. Это означает, как справедливо отмечается в юридической литературе, что любое ограничение свободы усмотрения субъектов гражданских правоотношений в приобретении и осуществлении своих гражданских прав или получении информации о частной сфере этих субъектов помимо их воли допустимо лишь на основании и в порядке, установленных федеральным законом [18]. Неслучайно Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» к пол-

номочиям федеральных органов государственной власти относит разработку и реализацию государственной политики, принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере занятости населения (ст. 7). В юридической литературе также отмечается, что при возложении на работодателя юридической обязанности принять к себе на работу определенное лицо в счет установленной квоты не всегда учитываются интересы работодателя, поскольку ограничивается его свобода в выборе необходимого ему работника. Однако в данном случае приоритет отдается общественному интересу, состоящему в обеспечении трудоустройства лиц с заведомо пониженной конкурентоспособностью на рынке труда [33, с. 73, 76]. Дополним этот тезис тем, что отдать приоритет общественному интересу может лишь федеральный законодатель путем принятия федерального закона. Поэтому следует присоединиться к мнению Е.А. Ершовой о том, что субъекты Российской Федерации в порядке опережающего законодательства если и могут принимать законы, то лишь улучшающие права всех участников трудовых правоотношений, включая не только работников, но и работодателей. На практике это возможно осуществить лишь в форме соглашений и коллективных договоров [16, с. 34].

Несмотря на это, отдельные субъекты Российской Федерации в собственных законодательных актах урегулировали вопросы квотирования рабочих мест отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальной защите, для которых федеральным законодательством квота не установлена. Примером может служить Закон г. Москвы от 22 декабря 2004 г. № 90 «О квотировании рабочих мест» [7]. Особенностью этого закона является тот факт, что в нем квотирование рабочих мест предусмотрено не только для инвалидов, но и для несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 23 лет, граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые. Законом Нижегородской области от 26 декабря 2007 г. № 191-3 «О квотировании рабочих мест» (в ред. от 1 октября 2008 г. № 124-3) [22], квотирование рабочих мест устанавливается для инвалидов, имеющих трудовые рекомендации в соответствии с индивидуальной программой реабилитации, а также для работников моложе 18 лет,

включая детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Законом Тверской области от 17 сентября 1997 г. № 79 «О квотировании рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для граждан, особо нуждающихся в социальной защите» (в ред. от 8 июля 2002 г. № 46-ЗО, от 20 сентября 2004 г. № 53-ЗО, от 13 декабря 2006 г. № 127-ЗО, от 9 апреля 2008 г. № 44-ЗО) [41] квотирование рабочих мест осуществляется не только в отношении инвалидов и молодежи, но и в отношении других категорий граждан: беженцев и вынужденных переселенцев; граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; одиноких и многодетных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей или детей-инвалидов; граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Вопросы квотирования рабочих мест для несовершеннолетних и молодежи, а также для других категорий граждан (для которых федеральным законодательством квота не установлена) законодательно урегулированы в Амурской, Белгородской, Ивановской, Кемеровской, Курской, Оренбургской, Липецкой, Тамбовской областях, Еврейской автономной области, республиках Бурятия, Тыва, Мордовия, Алтай, Кабардино-Балкарской Республике, Пермском, Хабаровском, Краснодарском краях и в ряде других субъектов Российской Федерации.

Стремление региональных законодателей решить проблему трудоустройства отдельных категорий граждан, нуждающихся в помощи государства, заслуживает всяческой поддержки. Это подчеркивается и в юридической литературе [33, с. 73, 76]. Высказывая свою позицию о том, что перечисленные законодательные акты не соответствуют федеральному законодательству, а субъекты Российской Федерации превышают свои полномочия при решении указанных вопросов, автор не призывает отказаться от решения этих вопросов на практике. Федеральный законодатель, длительное время не решающий столь важный вопрос социальной политики, невольно подталкивает органы государственной власти субъектов Российской Федерации к нарушению федерального законодательства в части превышения предоставленных им полномочий. Конечно, региональные законодатели, превышая свои полномочия по решению вопросов правового регулирования квотирования рабочих мест для от-

дельных категорий граждан, снимают в определенной степени социальное напряжение с занятостью неконкурентоспособных граждан на рынке труда в регионах, тем самым позволяя федеральному законодателю и далее халатно бездействовать с решением указанной проблемы. Однако в случае обращения работодателей в суд, ситуацию легко можно спрогнозировать. Поэтому вопрос о квотировании рабочих мест для отдельных категорий граждан должен быть решен на федеральном уровне, откладывать его решение на длительный срок нельзя.

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами В.В. Пановым, В.Л. Горбачевым внесен проект закона № 468501-4 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам содействия занятости несовершеннолетних граждан» [30], которым устанавливается квотирование рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет. Представляется, что заложенный в указанном законопроекте подход, решающий только проблему занятости несовершеннолетних, является явно недостаточным. Необходимо последовательно заниматься вопросами занятости молодежи в целом.

Целесообразно, по нашему мнению, установить квотирование рабочих мест для отдельных категорий лиц из числа молодежи в возрасте до 30 лет дифференцированно, выделив:

- детей-сирот в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель, а также лиц из их числа до достижения возраста 23 лет;
- детей в возрасте до 18 лет, оставшихся без попечения родителей;
- детей в возрасте до 18 лет из неполных и многодетных семей;
- лиц, освобожденных из мест лишения свободы;
- лиц в возрасте до 18 лет, впервые ищущих работу;
- выпускников учебных заведений, впервые ищущих работу.

Субъектам Российской Федерации можно было бы предоставить право устанавливать дополнительные категории лиц из числа молодежи, для которых вводится квотирование рабочих мест на территории субъекта Российской Федерации, и определять конкретный механизм квотирования рабочих мест.

В отличие от механизма квотирования рабочих мест для инвалидов при квотировании рабочих мест для молодежи не следует предусматривать платежи работодателей за каждое нетрудоустроенное лицо из числа молодежи. Во-первых, потому, что данная категория граждан намного многочисленнее предыдущей, во-вторых, лица из числа молодежи, в отличие от инвалидов, не нуждаются в специальных рабочих местах.

Необходимо предусмотреть также и ответственность работодателей в случае невыполнения квоты для приема на работу лиц из числа молодежи. В связи с этим целесообразно внести изменения и дополнения в ст. 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, установив такое основание административной ответственности, как отказ работодателя в приеме на работу лиц из числа молодежи в пределах установленной квоты.

Все сказанное выше позволяет сделать вывод о необходимости совершенствовать федеральное законодательство в направлении оптимизации механизма квотирования рабочих мест для инвалидов и создания такого механизма в отношении других категорий граждан, испытывающих трудности в поиске работы. При этом следует руководствоваться не только международными правовыми актами, опытом других стран, но полезно вспомнить недавний опыт правового регулирования указанных вопросов и в Российской Федерации. В упомянутых выше постановлениях Министерства труда и занятости населения Российской Федерации от 11 июня 1992 г. № 21 в «Об утверждении временного положения о порядке квотирования рабочих мест на предприятиях, учреждениях и организациях для лиц, нуждающихся в социальной защите», Министерства труда Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. № 9 «Об утверждении рекомендаций по квотированию рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для лиц, особо нуждающихся в социальной защите» к группам населения, для которых производилось квотирование рабочих мест в первую очередь, были отнесены граждане Российской Федерации и лица без гражданства, постоянно проживающие в

Российской Федерации: инвалиды; выпускники общеобразовательных учреждений, учреждений начального и среднего профессионального образования; молодежь из числа сирот и лишенных попечения родителей, а равно лиц, их заменяющих; несовершеннолетние, освобожденные из воспитательно-трудовых колоний или закончившие закрытые специальные учебно-воспитательные учреждения; другие лица моложе 18 лет; лица, освобожденные из мест лишения свободы; женщины, воспитывающие детей-инвалидов. Устанавливалось, что в зависимости от ситуации, складывающейся на рынке труда, можно квотировать рабочие места и для других групп населения. Кроме этого, выделялось преимущественное право направления для трудоустройства на рабочие места. Предусматривалось, что преимущественным правом направления для трудоустройства на рабочие места, созданные в счет установленной квоты, должны пользоваться безработные граждане из числа особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, состоящие на учете в органах государственной службы занятости населения. Среди них назывались одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей; родители, воспитывающие детей до трех лет и являющиеся единственными кормильцами в семье; лица предпенсионного возраста; лица, продолжительное время не имеющие работы; беженцы; вынужденные переселенцы.

Упомянутые выше нормативные правовые акты дают представление о том, насколько действующим федеральным законодательством сужен круг субъектов, в отношении которых ранее предусматривалось квотирование рабочих мест. Несомненно, ситуацию с квотированием рабочих мест для лиц, испытывающих трудности в поиске работы, следует исправлять. При этом необходимо исходить из того, что квотирование рабочих мест для отдельных категорий граждан — это механизм реализации конституционного права граждан Российской Федерации на социальную защиту от безработицы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белгородские известия. — 2006. — № 175–176.
2. *Бондарева Э.С.* Проблемы квотирования рабочих мест для инвалидов / Э.С. Бондарева // Рос. ежегодник трудового права. — 2006. — № 2; *Она же.* Квотирование рабочих мест для инвалидов: проблемы реализации / Э.С. Бондарева // Трудовое право. — 2007. — № 8.
3. *Бугров Л.Ю.* Юридические гарантии права инвалидов на труд как средство борьбы с их бедностью / Л.Ю. Бугров // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения». — М., 2004.
4. Библиотечка «Российской газеты». — 2000. — № 15.
5. *Брокгауз Ф.А.* Энциклопедический словарь / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. — М., 2003.
6. Бюллетень Белгородской областной Думы. — 1997. — № 19.
7. Ведомости Московской городской Думы. — 2005. — № 2.
8. Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 30. — Ст. 1797; Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 3. — Ст. 150; 1997. — № 47. — Ст. 5341; 2000. — № 30. — Ст. 3120; № 33. — Ст. 3348; 2002. — № 7. — Ст. 631; № 12. — Ст. 1093; № 26. — Ст. 2517; № 30. — Ст. 3029; 2003. — № 2. — Ст. 163; 2003. — № 28. — Ст. 2892; № 50. — Ст. 4855; 2004. — № 10. — Ст. 835; № 27. — Ст. 2714; № 30. — Ст. 3086; № 35. — Ст. 3607; 2005. — № 1, ч. 1. — Ст. 25; № 19. — Ст. 1752; № 30, ч. 1. — Ст. 3103; № 30, ч. 1. — Ст. 3111; 2006. — № 1. — Ст. 10; № 12. — Ст. 1235; № 29. — Ст. 3122; № 45. — Ст. 4627; № 50. — Ст. 5285; 2007. — № 1, ч. 1. — Ст. 5; № 7. — Ст. 838; № 17. — Ст. 1932; № 27. — Ст. 3213; № 27. — Ст. 3215; № 30. — Ст. 3808.
9. Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1913; Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 30. — Ст. 3613; 2002. — № 30. — Ст. 3033; 2003. — № 2. — Ст. 167; 2004. — № 27. — Ст. 2711; № 35. — Ст. 3607.
10. Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2006. — № 7, ч. 1. — Ст. 1622.
11. Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. — 1998. — № 16, 17.
12. Временное положение о порядке квотирования рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для лиц, нуждающихся в социальной защите, утв. постановлением Минтруда и занятости населения Российской Федерации от 11 июня 1992 г. № 21 «В» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. — 1992. — № 9–10.
13. Восточно-Сибирская правда. — 2003. — 2 июля; 2005. — 21 июля.
14. *Головистикова А.Н.* Права человека: учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. — М., 2006. — С. 185.
15. *Гриценко Н.Н.* Концепция социального государства Российской Федерации / Н.Н. Гриценко // Уровень жизни населения регионов России. — 2005. — № 8–9.
16. *Ершова Е.А.* Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права / Е.А. Ершова // Трудовое право. — 2008. — № 1.
17. *Клечковская Л.Г.* Дополнительные гарантии трудоустройства инвалидов / Л.Г. Клечковская // Правоведение. — 1998. — № 2.
18. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. *С.П. Гришаева, А.М. Эрделевского* [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Комментарий законодательства.
19. *Коршунов Ю.Н.* Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Ю.Н. Коршунов, Т.Ю. Коршунова, М.И. Кучма. — М., 2005.
20. Курская правда. — 2003. — № 176–177; 2005. — № 10–14; 2008. — № 67.
21. *Луговской Н.В.* Обеспечение рациональной занятости населения — важнейшая задача социального государства / Н.В. Луговской // Социальное государство: мировой опыт и реалии России. — М., 2003.
22. Нижегородские новости. — 2008. — № 3.
23. *Молчанов А.В.* Молодежь в тисках социально-экономических противоречий / А.В. Молчанов // Трудовое право. — 2006. — № 9.
24. *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — М., 1994.
25. *Орлова Е.Е.* Правовые гарантии обеспечения занятости граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Е. Орлова. — М., 2004.
26. *Парягина О.А.* Концептуально-правовые основы и проблемы занятости инвалидов / О.А. Парягина // Право и политика. — 2007. — № 5.
27. *Пенкина Т.* Инвалид в нокауте / Т. Пенкина // Ваше право. — 2007. — № 14.
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 832 «Об утверждении Федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 40. — Ст. 4095.
29. Программа социально-экономического развития Иркутской области на 2006–2010 годы. — Иркутск, 2007.
30. Протокол заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 октября 2007 г. № 268. URL: <http://www.duma.gov.ru>
31. Рекомендации по квотированию рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для лиц, особо нуждающихся в социальной защите, утв. постановлением Минтруда Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. № 9 // Бюл. Минтруда РФ. — 1995. — № 3.
32. Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. — 2007. — № 21. — Ст. 0076.

33. Серегина Л.В. Квотирование рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы / Л.В. Серегина // Трудовое право. — 2007. — № 3.
34. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 48. — Ст. 4563; 1998. — № 31. — Ст. 3803; 1999. — № 2. — Ст. 232; № 29. — Ст. 3693; 2000. — № 22. — Ст. 2267; 2001. — № 24. — Ст. 2410; № 33, ч. 1. — Ст. 3426; № 53, ч. 1. — Ст. 5024; 2002. — № 1, ч. 1. — Ст. 2; № 22. — Ст. 2026; 2003. — № 2. — Ст. 167; № 43. — Ст. 4108; 2004. — № 35. — Ст. 3607; 2005. — № 1, ч. 1. — Ст. 25; 2006. — № 1. — Ст. 10.
35. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 17. — Ст. 1915; 1998. — № 30. — Ст. 3613; 1999. — № 18. — Ст. 2211; № 29. — Ст. 3696; № 47. — Ст. 5613; 2000. — № 33. — Ст. 3348; 2001. — № 53, ч. 1. — Ст. 5024; 2002. — № 30. — Ст. 3033; 2003. — № 2. — Ст. 160, 167; 2004. — № 35. — Ст. 3607; 2006. — № 1. — Ст. 10.
36. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 52. — Ст. 5880; 1998. — № 7. — Ст. 788; 2000. — № 33. — Ст. 3348; 2002. — № 15. — Ст. 1375; 2003. — № 2. — Ст. 160; 2004. — № 35. — Ст. 3607.
37. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 35. — Ст. 3607.
38. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3802; 2000. — № 30. — Ст. 3121; 2004. — № 35. — Ст. 3607; 2004. — № 52, ч. 1. — Ст. 5274; 2007. — № 27. — Ст. 3213, 3215.
39. Социальная политика : учебник / под общей ред. Н.А. Волгина. — М., 2002.
40. Смирнова И.Е. Квотирование рабочих мест / И.Е. Смирнова // Социальная защита. — 1991. — № 9.
41. Тверские ведомости. — 1997. — № 82; 2002. — № 56; 2004. — № 41; 2006. — № 55; 2008. — № 15.
42. Тюменские известия. — 2000. — № 64; 2002. — № 236—237; 2004. — № 280—281; 2005. — № 232—233; 2007. — № 40, 121.
43. Экономика труда (социально-трудовые отношения) : учебник / под общ. ред. Н.А. Волгина, Ю.Г. Одегова. — М., 2004.
44. Ясырева И.Н. Право социального обеспечения о комплексной реабилитации инвалидов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Н. Ясырева. — Пермь, 2007.
45. URL: <http://www.hro.org>
46. URL: <http://www.un.orq>
47. URL: <http://www.gks.ru>

СЛЕДСТВЕННЫЙ АППАРАТ В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ НЕГАТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ

В статье анализируется количественный и качественный состав следственного аппарата в России, высказывается мнение о преимуществе и негативных последствиях объединения следователей в единой структуре.

Ключевые слова: следственный аппарат; предварительное расследование; текучесть кадров; профессиональный стаж.

The article analyses quantitative and qualitative structure of investigation apparatus in Russia, opinion on advantages and negative consequences of association of inspectors in one structure is given.

Key words: investigation apparatus; preliminary investigation; turnover of staff; professional experience.

Предварительное расследование преступлений, будучи главной составляющей уголовного судопроизводства, оказывает на его состояние самое существенное влияние. Следственные органы — важный инструмент аппарата государственного принуждения, от качества деятельности которого напрямую зависит решение многих насущных социальных проблем, в особенности обеспечение эффективного уголовного судопроизводства вообще и судебного разбирательства уголовных дел в частности.

При всех государственных режимах следственному аппарату отводилась решающая роль в деле борьбы с преступностью. Раскрытие преступлений, изобличение лиц, виновных в их совершении, охрана законопослушных граждан от преступных посягательств на их интересы — таким было и остается назначение органов предварительного расследования, структура которых в последние годы начала существенно изменяться, хотелось бы понять, в лучшую ли сторону.

В этой связи актуальным является вопрос о современном состоянии следственного корпуса страны. Поскольку абсолютно преобладающее число следователей пока работает в органах внутренних дел, анализ их количественного и качественного состава представляется наиболее информативным.

Согласно официальным данным, полученным в Следственном комитете при МВД России, по состоянию на 1 января 2008 г. всего следственных должностей по штату насчитывалось 53 178, из которых были замещены 51 900. В личном составе органов

предварительного следствия работало 27 568 женщин, или 53,1 %.

Следователи, имеющие высшее образование, составляют 81,1 % от числа работающих, однако с высшим юридическим образованием среди них всего 71 %. Другими словами, 29 % следователей, немногим менее 1/3, в тонкостях юриспруденции вообще и уголовно-процессуального законодательства в частности, разбираются, в лучшем случае, поверхностно.

Распределение сотрудников по стажу службы в органах предварительного следствия тоже заслуживает внимания. Так, работающих до одного года насчитывается 7 574 человека, или 15,1 % от числа следователей. От одного года до трех лет в этой должности проработали 11 149 человек, или 22,2 % от общего числа. Таким образом, стаж профессиональной следственной деятельности до трех лет имеет 37,3 % личного состава. От трех до десяти лет — 21 200 человек, или 42,2 %. Свыше десяти лет следователями работают 10 369 человек, т. е. 20,6 % от следственного корпуса МВД России.

Таким образом, большинство в органах предварительного следствия МВД России составляют женщины (53,1 %), каждый третий из десяти следователей не имеет высшего юридического образования, а каждый восьмой проработал в этой должности до десяти лет.

Отмечу и то обстоятельство, что в следственные органы в 2007 г. было принято 5 360 со-

трудников (прибыли из других служб 2 248). Уволены за тот же период 5 515 человек (выбыли в другие службы 2 048). Таким образом, уволено на 155 человек больше, чем принято. Значит, недокомплект, бывший ранее, сократить не удалось, ибо следственная деятельность к числу престижных юридических специальностей давно уже не относится.

Весьма интересные результаты дает сравнительный анализ данных количественного и качественного состава кадров органов предварительного следствия в системе МВД России (начальствующий состав). Если в 1993 г. следственных должностей по штату было 38 904 при недокомплекте 1 825 (4,7 %), то в 2007 г. — уже 53 178, а недокомплект уменьшился до 2 %. Таким образом, количество штатных должностей следователей за эти годы возросло на 14 274 единицы. Налицо тенденция к увеличению численного состава следователей, работающих в системе МВД РФ, которая, к сожалению, не подкрепляется ростом их качественного состава.

Динамика недокомплекта следственных кадров достаточно положительна. Если в 1994 г. он составил 5,3 %, то в 2007 г. всего 2 %. Гораздо менее оптимальны показатели по использованию женского труда на этой весьма специфической работе. Если в 1993 г. женщин-следователей было 11 263, или 30,4 % (менее 1/3), то в 2007 г. соответственно 27 568, или 53,1 % (более половины), средний прирост составил около 2 % ежегодно.

С высшим образованием от числа работающих следователями в 1993 г. было 72,4 %, потом произошел спад до 66,7 %, сменившийся постепенным ростом. В 2007 г. этот процент составил 78,9. Другая картина наблюдается по следователям, имеющим высшее юридическое образование. Если в 1993 г. их было 59,8 %, то уже на следующий год — 49,1 %, а в 1996 г. — 43,6 %, после чего начался постепенный рост, приведший к тому, что в 2007 г. этот показатель составил 69 %, что немногим (на 2,3 %) больше, чем в 1993 г.

Иной была динамика количества лиц, имеющих среднее специальное и среднее специальное юридическое образование. Если первых в 1993 г. было 19,6 % от числа следователей, то вторых — 14,5 %. В 1998 г. их было соответственно 26,7 % и 20,4 %, после чего началось постепенное уменьшение, которое привело в 2006 г. к 18,5 % и 15,5 %, что не очень отличается от цифр 13-летней давности. В 1993 г. учились в вузах 10,5 % от числа работающих, и в 2006 г. — ровно столь-

ко же. Так что хоть в чем-то наблюдается стабильность.

На основании статистических данных можно однозначно констатировать, что за анализируемый период времени следственный аппарат МВД России заметно помолодел. Если в 1993 г. на долю лиц в возрасте до 30 лет приходилось 33,1 % от числа работающих, то к 2007 г. эта цифра выросла до 55,3 %. Это произошло за счет того, что заметно уменьшилось число следователей в возрасте от 31 до 40 лет: с 16 978 (45,8 %) в 1993 г. до 15 562 (30,9 %) в 2007 г. Сократилось также и число следователей в возрасте от 41 до 50 лет: с 17,4 % в 1993 г. до 11,7 % в 2007 г. Та же тенденция просматривается и в возрастной группе старше 50 лет. Если в 1993 г. следователей МВД в этом возрасте было 3,8 % от числа работающих, то в 2007 г. — в два раза меньше (1,9 %).

Устойчивая тенденция к омоложению следственного корпуса МВД России налицо, причем она напрямую связана с другой, отражающей уровень профессионализма. Так, в 1994 г. следователей со стажем профессиональной работы до трех лет было 62,4 %, а в 2007 — 36,9 %. Сокращение, которое можно только приветствовать, составило 25,5 %.

В целом ситуация, если учесть только показатели стажа работы, выглядит обнадеживающе. В 1994 г. следователей со стажем свыше трех лет было 16 379 человек, или 37,6 %, а в 2007 г. соответственно 31 789 человек, или 61,3 %. Таким образом, можно с удовлетворением констатировать, что прослойка опытных следователей, работающих в этой должности свыше трех лет, заметно, почти на четверть, увеличилась, что должно было привести к повышению качества расследования уголовных дел. Однако официальная статистика свидетельствует, что этого, к сожалению, не произошло.

Интересно проследить и динамику приемов-увольнений. Больше всего было принято на следственную работу в 1994 г. — 6 306 человек, тогда как уволено 4 134; положительный баланс составил 2 172 человека. Очередного пика прием достиг в 2003 г. — 6 202, тогда же было уволено 5 487 следователей, баланс — 715 человек. По количеству ушедших из следственных органов заметно выделяются 2001—2003 гг. — соответственно 5 981, 6 614 и 5 487 уволившихся следователей, причем по собственному желанию соответственно 3 693, 4 106 и 3 529. Эти данные косвенно подтверждают сведения, полученные Я.М. Мазуниным, об отрицательном влиянии на следственный корпус МВД

России новых процессуальных условий, в которые их поставил УПК РФ, введенный в действие в 2002 г. [5, с. 243]. Если к этим цифрам добавить 959, 1 071 и 700 следователей, ушедших со службы в 2001–2003 гг. по возрасту и выслуге лет, то станет еще более понятно, что ушли не самые худшие, ибо проработавших менее года и не прошедших испытательного срока среди них набралось соответственно 303, 396 и 437 человек.

Проанализировав отрицательные причины увольнения следователей, можно заметить следующее: так, если в 1993 г. по служебному несоответствию был уволен 121 следователь, то в 2002 и 2004 г. — по одному, в 2003 и 2005 г. — ни одного, а в 2001 и в 2006 г. — по два. Похожая ситуация складывается и с уволенными за нарушение дисциплины. Если в 1993 г. по этой причине было уволено 242, в 1994 г. — 262, а в 1995 г. — 264 следователя, то в 2004 г. — 52, 2005 г. — 42, а в 2006 г. — 46, т. е. в среднем в пять раз меньше. Следователи стали более дисциплинированными? Хорошо, если так. Похожая ситуация складывается и с уволенными за совершение проступков, порочащих честь: если в 1993, 1994 г. таких было уволено по 127 человек, а в 1996 г. — 124, то в 2004–2005 гг. — по пять, в 2003 г. — 11, а в 2006 г. — 10 следователей.

А вот в связи с осуждением максимум приходится на 1999 г. — 43 человека, в 1995–1998 и 2000 гг. — в среднем около 30, тогда как 1993 и 2006 г. почти сравнялись в этом показателе: соответственно 11 и девять следователей. Итого по отрицательным основаниям в 1994 г. было уволено 523 следователя, а в 2006 г. — только 67, или в восемь раз меньше. Думается, это связано с понижением уровня требований к следователям.

В 1993 г. погибло 25 следователей, из них при исполнении служебных обязанностей — шесть, было ранено и травмировано 43, в том числе при исполнении служебных обязанностей и в связи с охраной общественного порядка 20. В 2006 г. погиб 51 следователь, в том числе при исполнении служебных обязанностей и в связи с охраной общественного порядка девять. Всего за эти годы ранен и травмирован 461 следователь, а при исполнении служебных обязанностей — 212. Можно констатировать, что число погибших следователей выросло более чем в два раза, а травмированных — почти в 11 раз. Не свидетельствует ли это о том, что профессия следователя за прошедшие 14 лет стала более опасной? Полагаю, что да.

В связи с изложенным представляется

обоснованным мнение, что в последние годы текучесть кадров привела к заметному сокращению профессионального ядра сотрудников следственных и оперативно-розыскных подразделений МВД России. Как свидетельство этому приводится тот факт, что только за 2003–2004 гг. из органов предварительного следствия уволилось и перевелось в другие службы 14 660 следователей, или около 1/3 личного состава. Более 40 % уволившихся следователей имели стаж работы от трех до 10 лет. В 2004 г. удельный вес следователей, имеющих высшее юридическое образование, достиг 65,1 %, а число следователей со стажем работы свыше трех лет составило 56,7 %. При этом увеличение доли следователей со стажем работы свыше трех лет произошло в основном за счет притока лиц, не имеющих высшего юридического образования. Одновременно следственный аппарат продолжил омолаживаться: следователи в возрасте до 30 лет составили 57,7 % от общего числа [8, с. 22]. Очевидно, что эти официальные данные и полученные нами при анализе статистических данных хорошо коррелируют.

Следует заметить, что на фоне консолидации и профессионализации преступности следственный корпус МВД России разве что перестал деградировать и в целом несколько стабилизировался. Однако нельзя не учитывать, что криминологи пишут о криминальном взрыве в стране, о кризисе российской уголовной политики, ссылаясь на анализ изменения состояния преступности за длительный период времени [2, с. 8–10]. С учетом того, что за 2007 г. зарегистрированное количество преступлений составило 3 582 541, нетрудно подсчитать, что на одного следователя МВД, если бы они расследовали все эти преступления, пришлось бы по 67 уголовных дел. К счастью, это не так, ибо функционируют следственные аппараты других правоохранительных ведомств, к анализу которых мы и переходим.

Следственный аппарат ФСКН РФ, образованной в июле 2003 г., по состоянию на 1 января 2004 г. составлял по штату 2 145 единиц (фактически 1 946), а на 1 января 2007 г. соответственно 2 354 и 2 223. Если недокомплект следователей в 2004 г. был 199 человек, то в 2007 г. — 131, т. е. заметно сократился. Однако при общей положительной динамике недокомплекта наблюдалась высокая текучесть следственных кадров, штатное количество которых за годы существования ФСКН выросло более чем на 200 единиц, или на 10 % к исходному.

Ситуация осложняется тем, что только 80 % следователей ФСКН имеют высшее юридическое образование, остальные 20 % имеют иное высшее или среднее специальное образование. Стаж работы по специальности преобладающего числа следователей, работающих в МРО (межрайонных отделах службы), — до трех лет. В центральном аппарате ФСКН действуют четыре следственных отдела, в которых по штату положено по восемь следователей. Возглавляет отдел начальник, имеющий двух заместителей. Итого в центральном аппарате трудится 44 следственных работника, а остальные 2 179 — в низовых структурах службы.

Для сравнения заметим, что в центральном аппарате следственного комитета при МВД России работает 265 следователей (недокомплект 10,9 %), из них 50 женщин (21,2 %). Все следователи имеют высшее образование, однако высшее юридическое — 92,8 %. Половина из них — в возрасте до 40 лет, 20,8 % проработали на следствии от трех до десяти лет, остальные — больше. В 2007 г. принято 30 человек, уволено — 26.

Согласно справке, полученной из управления кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, количественный и качественный состав органов предварительного следствия этого ведомства выглядел следующим образом. По состоянию на 31 декабря 2001 г. число следственных должностей по штату было 7 638, тогда как на 31 декабря 2005 г. — 10 055, а на 31 декабря 2006 г. — 8 914. Из них в возрасте до 30 лет в 2001 г. было 4 778 следователей, тогда как в 2006 г. — 6 752, от 31 до 40 лет соответственно 1 814 и 1 467, от 41 года и старше — 935 и 589 следователей. Другими словами, следственный корпус довольно заметно «вырос» и «помолодел».

По стажу профессиональной работы до одного года проработали в должности следователя в 2003 г. — 3 705 человек, а в 2006 г. — 1 113, т. е. в три раза меньше. До трех лет соответственно — 3 241 и 2 543, от трех до 14 лет — 2 690 и 4 864 следователя, а свыше 15 лет — 319 и 298 человек, что свидетельствует о тенденции к росту профессионального уровня. Все следователи прокуратуры имели высшее юридическое образование.

Интересна и динамика увольнений. Если в 2001 г. было уволено 962 следователя, или 12,8 % от числа работающих, то в 2006 г. — 938, или 10,6 %. Увольнялись следователи в основном по собственному желанию и в порядке перевода. За нарушение обязанностей по службе, порочащие поступки, в том числе

повлекшие привлечение к уголовной ответственности, увольняли от 23 до 39 человек за год, т. е. немало, если сопоставить эти цифры с аналогичными данными системы МВД России.

Если недокомплект следственных кадров в 2001 г. составлял 1,5 %, то в 2006 г. — 1,1 %, т. е. понизился. Количество женщин-следователей колебалось от 10,4 % в 2001 г. до 7,8 % в 2006-м. Следователи в возрасте до 30 лет составляли соответственно 63,4 % в 2001 г. и 76,9 % в 2006 г. от числа работающих, а в возрасте от 31 до 40 лет — 24,1 % и 16,7 %, тогда как в возрасте от 41 года и старше — 11,1 % и 6,7 %. Другими словами, число молодых следователей росло, а прослойка зрелых, как и женщин-следователей, уменьшалась.

Следователи, имевшие профессиональный стаж до одного года, составляли в 2003 г. — 37,2 %, а в 2006 г. — 12,6 %, до трех лет соответственно 32,5 и 28,8 %. Следователи, проработавшие в должности от трех до 14 лет, в 2001 г. составляли 49,1 %, а в 2006 г. — 55,1 %, тогда как свыше 15 лет соответственно 5,3 и 3,4 %.

Общие тенденции здесь просматриваются такие. Число следователей, работающих в органах прокуратуры, постоянно росло и с 2001 до 2005 г. увеличилось на 2 417 единиц (31,9 %), тогда как прослойка женщин среди них уменьшалась, как и общий недокомплект следователей. Следственные кадры прокуратуры «молодели»: количество следователей в возрасте до 30 лет возросло на 13,5 %, в возрасте 31–40 лет снизилось на 7,4 %, а в возрасте от 41 года и старше — на 4,4 %. После резкого увеличения числа следователей, проработавших в этой должности до одного года в 2002 и 2003 г., положение в целом стабилизировалось, а к 2006 г. наблюдалось даже их уменьшение на 6,6 % по сравнению с 2001 г. В 2004 и 2005 г. заметно увеличилось количество следователей, проработавших в этой должности до трех лет, тогда как в 2006 г., по сравнению с 2001 г., их число возросло всего на 2,9 %. Более заметно возросло количество следователей, имеющих профессиональный стаж от трех до 14 лет, — на 6 %, а вот прослойка следователей с более солидным стажем сократилась на 1,9 %. В целом можно констатировать некоторое возрастание в следственном корпусе органов прокуратуры профессионального уровня его кадров.

Углубляться в дальнейший анализ нет необходимости, поскольку следственный аппарат этого ведомства недавно претерпел

весьма радикальные изменения. В августе 2007 г. вышел президентский указ, регламентировавший новую структуру. В соответствии с ним был создан Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, имеющий свои подразделения во всех субъектах страны — следственные управления, а в районах и городах — следственные отделы. Аналогичную структуру получили и военные следственные органы, с той лишь разницей, что дислоцируются они в округах и флотах, объединениях, соединениях и гарнизонах. Все следователи прокуратуры подчиняются исключительно Следственному комитету, местные прокуроры не имеют права влиять на их работу [7].

Планировалось, что общая численность сотрудников этого ведомства составит 16 656 человек, в том числе 3 500 руководителей и 2 034 — военных следователя, т. е. 11 122 следователя. Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации официально начал работать с 7 сентября 2007 г. Всего на должности его сотрудников назначено 18 690 человек, или на 2 034 больше, чем планировалось. Многие из сотрудников — следователи по особо важным делам центрального аппарата и местных органов прокуратуры. В главном управлении Следственного комитета по расследованию особо важных дел работает 120 «важняков». В военных округах и на флотах сформированы следственные управления, а в семи федеральных округах — следственные отделы.

В ведение Следственного комитета Российской Федерации на тот момент перешло расследование около 60 тысяч уголовных дел, находившихся в производстве органов прокуратуры, в том числе 110 — наиболее громких, которыми и занялись «важняки». Если на каждого из них пришлось менее чем по одному уголовному делу, то на всех остальных, исключая руководителей и военных следователей, — по пять. Все следователи Следственного комитета работают по годовому контракту, что позволяет в любое время уволить их за любую оплошность.

Если учесть, что на 31 декабря 2006 г. следователей в органах прокуратуры было 8 818, то получается, что их количество существенно возросло. О качественном составе следователей, работающих в Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации, говорить пока не приходится — статистика отсутствует, точнее, недоступна.

Обобщенные данные о следственном аппарате ФСБ РФ таковы. Всего следователями в этом ведомстве работает более 600

человек, все имеют высшее юридическое образование, недокомплект равен 1,5 %. Проработали в должности следователя до одного года — 4 %, до трех лет — 7 %, до пяти лет — 15 %, свыше пяти лет — 74 %. Следователей-мужчин — 97 %, женщин — 3 %. В крупных управлениях есть должности начальников следственных управлений, у которых предусмотрены заместители. Кадры следователей готовит следственный факультет Академии ФСБ. Расследование сопровождают оперативно-технические и криминалистические службы, функционирующие в этом ведомстве.

Таким образом, следственный корпус страны, на плечах которого держится российское уголовное судопроизводство, в настоящее время составляют почти 75 тысяч человек, около половины которых — женщины в возрасте до 40 лет. Основные тенденции его изменения — омоложение, уменьшение прослойки наиболее опытных следователей, проработавших в должности свыше 15 лет, большая текучесть следственных кадров (кроме ФСБ).

В этой связи в литературе правильно подчеркивается, что профессионально опытный следователь, а не просто «регистратор» события преступления формируется после шести-семи лет постоянной работы в этой должности. Поэтому найти равноценную замену уходящим опытным следственным кадрам — труднейшая задача. Аналогичная ситуация складывается и с сотрудниками оперативно-розыскных подразделений. С уходом опытных работников остаются в прошлом апробированные формы и методы борьбы с уголовной средой. В этой связи верно указывается, что в сложившейся ситуации органы предварительного расследования не способны качественно выполнять задачи, поставленные перед ними законом. Вместо собирания и исследования судебных доказательств с целью установления и избрания виновных в совершении преступлений, следователи фактически занимаются оформлением уголовных дел [3, с. 49].

При этом «каких-либо конкретных эффективных мер по созданию профессионального ядра в следственных и оперативно-розыскных подразделениях, способного противостоять организованной преступной деятельности, со стороны государства не принято... Основная причина создавшегося положения... заключается в том, что само государство не желает или не умеет вести борьбу с преступностью всеми необходимыми мерами...» [5, с. 45,47].

Эти мнения, замечу, были высказаны до

создания Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, на который руководство страны, похоже, возлагает определенные надежды. Оправдаются ли они — покажет время. И основным критерием здесь должны послужить стабилизация преступности, рост числа раскрытых преступлений, уменьшение количества оправдательных приговоров и другие объективные показатели.

В перспективе Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, либо созданная на его базе федеральная служба расследований, должны объединить следственных работников государственных органов различной ведомственной принадлежности. В связи с этим необходимо проанализировать преимущества и возможные негативные последствия такого объединения.

По мнению Н.С. Мановой, объединение следователей в единой структуре позволит обеспечить независимость следствия, а работников органа дознания, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, сориентирует на выполнение исключительно своих функций. В подтверждение своей позиции она приводит также тот факт, что большинство следователей поддерживают эту идею, а руководители ведомств, в которых имеются следственные аппараты, напротив, выказывают отрицательное отношение к ней, ибо могут лишиться возможности, используя административные полномочия, влиять на ход и результаты предварительного следствия [6, с. 64–65].

Однако среди ученых имеются и противники объединения следователей в едином ведомстве. Так, А. Александров весьма скептически относится к такой идее, не считая ее выходом из сложившегося положения, поскольку это не снимет проблему укрывательства преступлений, нарушит взаимодействие следственного аппарата и оперативно-розыскных служб органов дознания, потребует значительных финансовых затрат [1, с. 37–39].

Таким образом, данная проблема представляется достаточно актуальной и злободневной. Но, на наш взгляд, коренному реформированию следственного аппарата (которое уже фактически начато созданием Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации) должна предшествовать взвешенная оценка всех возможных положительных и отрицательных его последствий. Преимущества создания Федеральной службы расследований, на наш взгляд, заключаются в реализации на практике в большей мере чем ранее принципа процессуальной

самостоятельности следователя, в возможности проведения единой уголовной политики, придания единообразия следственной практике, в преодолении споров о подследственности, отстаивании независимости следователей от органов власти на местах. Другими словами, при надлежащей организации работы и приведении УПК РФ в соответствие с реалиями криминальной обстановки в стране, а также с традиционной парадигмой российского уголовного судопроизводства, можно ожидать некоторого улучшения следственной деятельности.

В числе недостатков может быть ухудшение взаимодействия следователей и работников органов дознания, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, отсутствие кадров следователей соответствующей квалификации, проблемы, связанные с формированием материально-технической базы, с финансированием единого следственного аппарата, с обеспечением его управляемости, оптимального распределения рабочей нагрузки между следователями и др.

Как известно, идея самостоятельного следственного комитета была воплощена в 1995 г. в Казахстане, где был создан Государственный следственный комитет, который просуществовал менее двух лет и был ликвидирован. Основной причиной этого демарша стала поспешность и неподготовленность создания такой структуры, что привело к разрушению сложившейся системы расследования преступлений, резкому ухудшению качества следственной деятельности и другим негативным последствиям [4, с. 12–17].

Необходимо напомнить, что основная идея, которая преследовалась при создании Следственного комитета, — разделить полномочия прокурора по организации предварительного следствия и по надзору за следствием. Однако симптоматично то обстоятельство, что одновременно оказался фактически упраздненным прокурорский надзор за предварительным следствием, и при этом не только за следствием, осуществляемым в органах прокуратуры. Ведь помимо следственных подразделений прокуратуры предварительное следствие производится следственным комитетом МВД России, следственными подразделениями ФСБ и ФСКН. В форме дознания предварительное следствие осуществляется органами внутренних дел, пограничными органами ФСБ, Службой судебных приставов, ФТС, пожарного надзора, находящегося в ведении МЧС.

В соответствии с действующим законо-

дательством следственные и надзорные функции прокурора в отношении названных служб уже разделены. Следователи этих ведомств при расследовании уголовных дел процессуально самостоятельны, прокурор не организует следствие по их делам, а только осуществляет надзор за расследованием. Надзорные и следственные функции были совмещены лишь по уголовным делам прокурорской подследственности: по особо тяжким преступлениям, составляющим около 15 % от общего числа. Однако прокурорский надзор реформирован в отношении всех органов расследования, а не только прокуратуры.

«На самом деле убирают прокурорский надзор за ФСБ, МВД, Наркоконтролем, то есть за всеми органами, которые занимаются предварительным расследованием. При этом часть надзорных полномочий передается руководству Следственного комитета.

То есть теперь руководитель Следственного комитета будет организовывать следствие и он же будет осуществлять надзорные полномочия. При этом за его действиями и решениями никто не надзирает. Конечно, существует судебный контроль, однако в сравнении с прокурорским надзором за предварительным следствием он сильно проигрывает в оперативности» [9, с. 132–134].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что о создании Федеральной службы расследований можно будет вести речь лишь тогда, когда полностью оправдает себя создание Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, предварительно взвесив и просчитав все плюсы и минусы такого шага. В противном случае основа российского уголовного судопроизводства может только ухудшиться, что будет способствовать дальнейшей эскалации преступности в стране.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Александров А.* Нужно ли создавать федеральную службу расследований / А. Александров // Законность. — 2002. — № 11.
2. *Алексеев А.И.* Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А.И. Алексеев, В.С. Овчинский, Э.Ф. Побегайло. — М.: Норма, 2006.
3. *Бахин В.П.* Преступная деятельность: понятие, характеристика, принципы, изучение / В.П. Бахин, Н.С. Карпов, П.В. Цымбал. — Киев, 2006.
4. *Карлин В.Ф.* Еще раз о едином Следственном комитете в Российской Федерации. Прожекты, мифы и реальность / В.Ф. Карлин // Вестник криминалистики. — 2008. — № 3.
5. *Мазунин Я.М.* Проблемы теории и практики криминалистической методики расследования преступлений, совершаемых организованными преступными сообществами (преступными организациями): дис. ... д-ра юрид. наук / Я.М. Мазунин. — Барнаул, 2005.
6. *Манова Н.С.* Предварительное следствие: идеи и новые законодательные реалии / Н.С. Манова // Государство и право. — 2003. — № 2.
7. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 24. — Ст. 2830.
8. О состоянии и результатах работы органов предварительного следствия в системе МВД России в 2004 году // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. — 2005. — № 1.
9. *Студеникин Н.В.* Нужно ли создавать следственный комитет при органах прокуратуры? / Н.В. Студеникин // Проблемы отправления правосудия по уголовным делам в современной России: теория и практика: сб. науч. ст.: в 2 ч. Ч. 1. — Курск, 2007.

СОВРЕМЕННЫЕ ПЕНИТЕНЦИАРНЫЕ СИСТЕМЫ РОССИИ И ВЕЛИКОБРИТАНИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В статье сравниваются современные пенитенциарные системы России и Великобритании, дается обзор уголовно-исполнительного законодательства России, принятого в последние годы, рассматривается структура, традиции, органы управления, порядок функционирования пенитенциарной системы Великобритании и ее законодательное закрепление.

Ключевые слова: пенитенциарная система; тюрьма; наказание; исправление; заключенный; тюремное заключение; Тюремная служба.

In the article are compared up-to-date penal systems of Russia and Great Britain, describes recent changes of Russian penal legislation, deals with structure of Prison Service, traditions and organisation of English penal system and it's legislation.

Key words: penal system; prison; punishment; correction; prisoner; custodial coercion; Prison Service.

Известная народная мудрость гласит: «Все познается в сравнении». Сравнивая, мы можем выявить позитивные моменты и тенденции развития. В полной мере это относится и к системе исполнения наказаний двух стран — России и Великобритании. Две страны, две истории, две пенитенциарные системы, каждая из которых прошла свой путь развития. Необходимо также заметить, что речь идет о современных пенитенциарных системах конца 80-х гг. XX — начала XXI в.

В условиях партийно-государственного социализма 1980-х гг. уголовно-исполнительная система СССР не могла полностью избавиться от наследия печально знаменитого сталинского ГУЛАГа. Процессы либерализации советского общества затронули пенитенциарную систему лишь частично, не изменив ее сущности. Она основывалась, прежде всего, на идеях извлечения прибыли из труда осужденных и возмездия за причиненное ими зло. Причем идея извлечения прибыли из труда заключенных была очень привлекательна. Многие экономические задачи в СССР решались именно за счет труда заключенных. Если на Западе для исполнения наказания в основном создавались тюрьмы, то в коммунистической России в соответствии с решением экономических задач создавались более крупные учреждения — «исправительно-трудовые колонии», имеющие более развитую производственную ин-

фраструктуру (общежития, столовые, клубы, банно-прачечные комплексы и т. д.). Такие учреждения строились, как правило, в отдаленных местностях с суровыми климатическими условиями, и труд содержащихся в них лиц был нацелен опять-таки на добычу полезных ископаемых, заготовку древесины, капитальное строительство.

В связи с разрушением социалистической системы перестали существовать идеологические и экономические условия, которые питали такую уголовно-исполнительную (исправительно-трудовую) систему. Встал вопрос о ее реформировании. Однако решение этой задачи сдерживалось определенными консервативными силами, которые в 1980–1990 гг. были еще очень влиятельны. Поэтому термин «реформирование» заменялся словами «улучшение работы», «реорганизация» и т. п.

Фактически же первые реформы российской уголовно-исполнительной системы были начаты уже в начале 90-х гг. прошлого века.

Так, в 1992 г. в законодательство об исполнении наказаний (в то время оно еще называлось «исправительно-трудовым») были внесены важные изменения, направленные на гуманизацию правил содержания осужденных в местах лишения свободы, отменены

некоторые ненужные и унижительные правоограничения.

В 1993 г. принят важнейший для пенитенциарных учреждений Федеральный закон «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» [2], который определил цели, задачи, принципы и основные направления работы исправительных колоний, тюрем и следственных изоляторов. Были значительно расширены их полномочия по осуществлению производственно-хозяйственной деятельности. Осужденные получили право на занятие не только коллективной, но и индивидуальной трудовой деятельностью. Кроме того, данным законом были уточнены права и обязанности сотрудников уголовно-исполнительной системы.

В 1995 г. подготовлена «Концепция реорганизации уголовно-исполнительной системы МВД России», одобренная Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным 13 января 1996 г. Этот документ предусматривал план первоочередных организационных мероприятий: 1) создание во всех субъектах Российской Федерации, обеспечивающих исполнение наказания в виде лишения свободы в отношении основной части осужденных по месту жительства или месту совершения преступления; 2) расширение гарантированного минимума благ, предоставляемых осужденным, и приведение его в соответствие с международными нормами; 3) внедрение в индивидуальную воспитательную работу методик психологической, психиатрической и социально-педагогической диагностики личности осужденных; 4) расширение прав осужденных в бытовой и производственной сферах, организации досуга, создание условий для деятельности общественных объединений.

Однако в тот период времени эти прогрессивные задачи в полной мере реализовать было невозможно. По мнению начальника ГУИН страны Ю.И. Калинина, причины этого крылись в следующем: во-первых, уголовно-исполнительная система не могла измениться сама по себе, в отрыве от общества в целом. Ее реформирование было возможно лишь в русле общих мер по созданию демократического государства, осуществлению правовой и судебной реформ. Фактически же получилось так, что пенитенциарная реформа в то время опережала общеправовую и судебную; во-вторых, реформы в значительной мере сдерживались тем, что уголовно-исполнительная система входила в состав МВД России. Дело в том, что для это-

го министерства, отвечающего, прежде всего, за охрану общественного порядка и борьбу с преступностью, вопросы исполнения наказаний всегда были второстепенными; в-третьих, для того чтобы воплотить теоретические идеи в практику, необходима была большая подготовительная работа, в том числе по внесению соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство... [3, с. 7–8].

Тем не менее, продвижение по пути прогрессивных преобразований имело место. Достаточно сказать, что в 1995 г. был принят Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [4], а 1 июля 1997 г. вступил в силу новый Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, главной целью которого было приведение деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы в соответствие с международными стандартами.

Несомненно, важным шагом стало и вступление России в Совет Европы в 1996 г., поскольку, после того как 23 февраля 1996 г. в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О присоединении России к Уставу Совета Европы» [5], ускорилось осуществление правовой и судебной реформы в целом.

В частности, Российская Федерация ратифицировала ряд европейских конвенций: Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; Конвенцию о защите прав человека и основных свобод; Европейскую конвенцию о выдаче; Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам; Конвенцию об отмыывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности; Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.

С учетом этих международно-правовых документов изменялось и внутреннее законодательство Российской Федерации. За период с 1996 по 2002 г. принято более 2 300 федеральных законов, в том числе направленных на обеспечение основных прав и свобод граждан.

Важным условием вступления России в Совет Европы стала *передача учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, из Министерства внутренних дел России в ведение Министерства юстиции Российской Федерации*. Это условие было выполнено 31 августа 1998 г.

Такое позитивное в целом решение повлекло и ряд негативных моментов. Министерству юстиции досталась в наследство крайне изношенная в материальном отношении система уголовно-исполнительных учреждений. Материальная база многих объектов и сооружений, инженерно-технические средства охраны, связи, вооружения и т. п. многие годы не обновлялись. Ситуация усугублялась тем, что уголовно-исполнительная система обеспечивалась средствами из государственного бюджета лишь на 60 %, а по некоторым статьям расходов, например на медицинское обеспечение, — не более чем на 20 %. В 2002 г. были периоды, когда средства на содержание уголовно-исполнительной системы вообще не поступали.

Наличие пробелов в законодательстве, отсутствие необходимой поддержки со стороны федеральных и местных властей, а также чрезмерно жесткая уголовная политика порождали неоправданно широкое применение меры пресечения в виде содержания под стражей и направление в места лишения свободы таких осужденных, которые не нуждались в изоляции от общества. В результате эти учреждения оказались переполненными осужденными, не получавшими необходимого питания, одежды, обуви, лекарств и т. д.

Особенно тяжелым было положение в следственных изоляторах, где содержались подозреваемые и обвиняемые в совершении преступления в период предварительного и судебного следствия. В некоторых следственных изоляторах на одного человека приходилось не более 1 кв. м жилой площади (при установленной законом норме 4 кв. м) из-за чего людям приходилось спать по очереди.

Естественно, такая уголовно-исполнительная система не выполняла возложенных на нее задач и, по сути, дискредитировала государственную власть в глазах мирового сообщества.

С учетом этого и было проведено реформирование уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Можно выделить основные направления этих изменений: во-первых, уголовно-исполнительная система России стала открытой для общественного контроля, в том числе и для международных организаций. В этом смогли убедиться эксперты Совета Европы, представители Комитета ООН против пыток, члены международных и российских правозащитных организаций. Во-вторых, после передачи уголовно-исполнительной системы в Министерство юстиции Российской Федерации повысился статус руководителей территориаль-

ных органов уголовно-исполнительной системы. Отношение с главами администраций региональных и местных органов стали приобретать конструктивный характер. Некоторые проблемы деятельности учреждений стали решаться на местном уровне в рамках региональных программ. В-третьих, Правительством Российской Федерации была утверждена федеральная целевая программа «Реформирование уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации на 2002–2006 гг.» [8]. Согласно этой программе в течение пяти лет предусматривалось ввести дополнительно 46 тысяч мест в следственных изоляторах и 215 тысяч кв. м жилья для сотрудников уголовно-исполнительной системы, а также создать дополнительно 40 тысяч рабочих мест для осужденных. В-четвертых, Правительство России за последние годы увеличило объем финансирования УИС из федерального бюджета более чем в четыре раза. В-пятых, Министерством юстиции проводилась работа, направленная на приведение российского законодательства, относящегося к деятельности уголовно-исполнительной системы, в соответствие с требованиями международных европейских стандартов.

Наиболее важные результаты этой работы получили отражение в Федеральном законе от 9 марта 2001 г. № 25-ФЗ, которым внесены существенные изменения в уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное судопроизводство [6].

В целом мы наблюдаем процесс гуманизации наказаний. Он проявляется в том, что шире стал применяться *институт направления лиц, совершивших преступления небольшой и средней тяжести, в колонии-поселения*, которые в России являются прототипом существующих во многих европейских странах «тюрем открытого типа». *Расширены основания и изменен порядок применения различных видов досрочного освобождения от отбывания наказания.*

Многие предложения и рекомендации УИС учтены при разработке Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, который был введен в действие 1 июля 2002 г. В нем были реализованы такие важные институты, как защита прав и свобод гражданина, судебный контроль законности и обоснованности решений и действий органов прокуратуры, следствия и дознания на стадиях уголовного преследования. Расширены полномочия суда в ходе досудебного разбирательства. Теперь, как во всем цивилизованном мире, *только суд вправе прини-*

мать решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Расширены права подозреваемого, обвиняемого, полномочия защитника. С принятием нового УПК РФ санкцию на задержание свыше 48 часов, арест, обыск, выемку корреспонденции и т. д. должен давать только суд.

Были изменены условия определения в качестве меры пресечения заключение под стражу. В частности, эта мера могла теперь назначаться при невозможности применения иной, более мягкой меры пресечения или на основе судебного решения. Допускалась и новая мера пресечения альтернативная заключению под стражу — домашний арест.

Указанные мероприятия организационно-правового характера, явившиеся реализацией положений, заложенных в новом федеральном законе, привели к изменению численности контингента в исправительных учреждениях к началу 2003 г. на 70 тысяч человек, а в следственных изоляторах — на 135 тысяч человек.

Возросло количество лиц, освобождаемых из мест лишения свободы условно-досрочно и в связи с заменой лишения свободы более мягким видом наказания. К началу 2002 г. по этим основаниям было освобождено более 101 тысячи осужденных.

Указом Президента Российской Федерации был объявлен мораторий на исполнение смертной казни. Следовательно, в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации суды не могут выносить приговоры к смертной казни.

Процесс гуманизации уголовно-исполнительной системы не закончился, а продолжается и сегодня.

С целью поднятия авторитета пенитенциарной системы Российского государства в 2004 г. был издан Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» [7] и создана Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России), которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции контроля и надзора в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции контроля за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания на-

казания. ФСИН России подведомственна Минюсту.

В начале статьи отмечалось, что все познается в сравнении. В связи с этим определенный интерес представляет пенитенциарная система современной Великобритании примерно за тот же исторический промежуток времени. Поскольку Великобритания включает в себя Англию, Уэльс, Шотландию, Северную Ирландию, постольку можно говорить о некоторых особенностях пенитенциарных систем этих субъектов.

Некоторые российские исследователи считают, что «функционирование пенитенциарных систем Шотландии и Северной Ирландии строится по модели Англии и Уэльса. Нормативные документы, определяющие порядок, цели и задачи работы тюремных служб, основываются на единых принципах и механизмах работы. Таким образом, можно выделить только территориальное разделение пенитенциарных систем Великобритании и незначительные различия в организации работы тюремных служб» [1, с. 22].

Сразу следует заметить, что на территории Великобритании нет единой пенитенциарной системы, каждая из стран имеет собственные пенитенциарные учреждения и тюремную службу. Попытаемся рассмотреть сходства и различия пенитенциарных систем Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии и выявить особенности каждой из них.

Англия и Уэльс. Основопологающим документом для пенитенциарной системы Англии и Уэльса является Закон «О тюрьмах» (Prison Act) 1952 г. Основным недостатком данного закона является то, что в нем дается только общее описание системы, а все текущие вопросы делегируются министру внутренних дел Великобритании, который, в свою очередь, издает Тюремные правила (Prison rules). Однако Закон «О тюрьмах» и Тюремные правила формируют только контур пенитенциарной системы, так как наложение ее содержания отдано на откуп руководству тюрем. Правила дополняются регламентами, которые касаются всех сфер тюремной жизни (Standing Orders), приказами тюремной службы (Prison Service Orders) и инструкциями (Instructions), но ни один из этих документов не имеет силы закона.

Закон об уголовной юстиции (The Criminal Justice Acts of 1961, 1967, 1972, 1982) и Закон о репатриации заключенных (The Repatriation of Prisoners Act 1984) окончательно оформляют нормативную базу пенитенциарной системы Англии и Уэльса. Тю-

ремные правила (The 1999 Prison Rules) регулируют большую часть тюремной жизни. Тюремные регламенты и инструкции предназначены для обеспечения согласованности в действиях работников и тюремной системы.

В 1971 г. был произведен роспуск Тюремной комиссии. В результате данного решения министр внутренних дел стал ответственным за контроль над тюрьмами, заключение контрактов и другие действия, необходимые для поддержания существования заключенных и тюрем. Министр внутренних дел стал нести прямую министерскую ответственность за функционирование тюремной службы, так же как *de facto* апелляционный суд за решениями начальников тюрем.

Тюремная служба (the Prison Service) является исполнительным органом министерства внутренних дел, ее возглавляет генеральный директор, который подотчетен министру внутренних дел и через него подотчетен парламенту.

В 1997–1998 гг. было 135 тюрем в Англии и Уэльсе, семь из которых управлялись частными компаниями.

Начальник тюрьмы назначается и отвечает перед министром внутренних дел. Он ответственен за ежедневное поддержание режима охраны, дисциплину и порядок в тюрьме. Дополнительными обязанностями являются поддержание тюремного режима, координация работы персонала, обучение и лечение, исправление преступников.

Среднее количество заключенных по состоянию на 9 сентября 2005 г. составляло 76 934 человека (данные взяты с сайта Лиги Ховарда). Средняя стоимость содержания одного заключенного, согласно ежегодному отчету Тюремной службы за 2005 г., составила 25 322 фунта стерлингов в год для заключенных мужчин и 36 413 фунтов стерлингов для женщин.

Шотландия. Тюремная служба Шотландии строит свою работу, опираясь на модель Тюремной службы Англии и Уэльса. Программным тезисом ее работы является «содержание под стражей тех, кто осужден судом; поддержание порядка в каждой тюрьме; забота о заключенных с точки зрения соблюдения прав человека; предоставление заключенному возможности осознать ответственность за свои противоправные действия и подготовить его к освобождению» [24].

Полномочия Государственного секретаря Шотландии в сфере уголовного права законодательно установлены и касаются ряда вопросов, в том числе он отвечает за работу Тюремной службы Шотландии. Позднее его

полномочия будут переданы исполнительной власти Шотландии.

Ее величество Инспектор тюрем по Шотландии отвечает за инспекции в тюрьмах и функционирование камер в полицейских участках.

Законодательно полномочия Инспектора тюрем закреплены в гл. 7 Закона о тюрьмах в Шотландии 1989 г. [22]. До 1981 г. на должность Инспектора тюрем избирался один из начальников тюрем, однако было решено, что большая беспристрастность и независимость будет достигнута, если на эту должность будет назначаться лицо не из работников пенитенциарной системы. Два старших начальника тюрем осуществляют профессиональную поддержку Инспектору тюрем, находясь на нижестоящих должностях заместителя инспектора.

Штат инспектора состоит из гражданских лиц, которые командированы правительством Шотландии для работы в качестве чиновников. В Шотландии существует 22 пенитенциарных учреждения, каждое из которых должно быть проинспектировано с периодичностью в три-четыре года. В 1997–1998 гг. среднее ежедневное количество заключенных было 6 059 человек, 15,3 % которых были взяты под стражу, но еще не осуждены. Средняя годовая стоимость содержания одного заключенного составляла 26 170 фунтов стерлингов. Еще одним звеном пенитенциарной системы Шотландии является Комиссия по жалобам заключенных, рассматривающая претензии заключенных, которые не могли быть разрешены по каким-либо причинам в Тюремной службе.

Согласно отчету Тюремной службы Шотландии средняя стоимость содержания одного заключенного в тюрьме составляла в 1999 г. 28 751 фунтов стерлингов, а в 2003 г. — 29 839 фунтов стерлингов [25, р. 9].

По данным сайта Тюремной службы Шотландии, по состоянию на 9 сентября 2005 г. в тюрьмах содержалось 1 341 человек¹.

Северная Ирландия. Общая ответственность за функционирование системы уголовного правосудия Северной Ирландии возложена на министра по делам Северной Ирландии (далее министр), Лорда Канцлера (главу судебного ведомства и верховного судью Англии, председателя палаты лордов и одного из отделений Верховного суда) и Генерального прокурора. Министр ответственен за уголовное законодательство Северной

¹ [Http://www.sps.gov.uk/faqs/statistics/weeklypopulation.asp](http://www.sps.gov.uk/faqs/statistics/weeklypopulation.asp)

Ирландии и за эффективную работу системы уголовного правосудия, он определяет основные направления деятельности пенитенциарной системы. Однако большая часть повседневной работы лежит на Министерстве по делам Северной Ирландии.

Тюремная служба Северной Ирландии — это агентство в составе Министерства по делам Северной Ирландии, возглавляемое генеральным директором, который подчиняется министру и ответственен перед ним за обеспечение эффективной работы службы. Статус агентства Тюремная служба получила в 1988 г. для того, чтобы изменить в лучшую сторону управление системой пенитенциарных учреждений, как в организационном, так и финансовом плане [17]. Для этого были созданы два отдела, один из которых отвечает за распределение средств, а второй — за соблюдение законодательства о тюрьмах и стандартов. Для каждого отдела были разработаны уставы с детальным описанием их прав и обязанностей и необходимым фронтом работ.

Структуру Тюремной службы Северной Ирландии составляют четыре подразделения:

1) кадровый отдел, который занимается подбором кадров и отвечает за трудовые отношения в рамках системы;

2) имуществовый отдел, занимающийся управлением имуществом Тюремной службы, распределяющий выделенные средства и контролирующий их целевой расход;

3) отдел тюрем, отвечающий за функционирование тюрем; в его ведении находятся все вопросы, связанные с повседневной жизнью пенитенциарных учреждений;

4) отдел планирования, занимающийся нормотворческой деятельностью, издающий акты, регулирующие правоотношения внутри пенитенциарной системы (условия содержания заключенных, права и обязанности заключенных и работников тюрем, стандарты здравоохранения и т. п.) [18].

Ежегодно Тюремная служба публикует отчеты, в которых содержатся результаты работы за год и декларируются основные цели деятельности службы на следующий год. Основные направления работы Тюремной службы Северной Ирландии аналогичны направлениям работы тюремных служб Англии, Уэльса и Шотландии — «содержание под стражей тех, кто осужден судом к тюремному заключению, поддержание порядка в каждой тюрьме, забота о заключенных с точки зрения соблюдения прав человека, предоставление заключенному возможности осознать ответственность за свои противо-

правные действия и подготовить его к освобождению».

Основная задача Тюремной службы — служение обществу, «защита его путем содержания под стражей приговоренных к этому преступников; создание в условиях лишения свободы возможности преступнику улучшить свои физические и моральные качества и подготовить его к освобождению. Мы верим, это приведет к миру и стабильности в Северной Ирландии; и во многом это зависит от профессионализма и мотивированности работников Тюремной службы, их грамотного и эффективного управления имуществом Тюремной службы» [19].

Тюремная служба Северной Ирландии управляет тремя тюрьмами и одним учреждением для малолетних преступников. Рассмотрим для примера тюрьму Магиллинган, в которой содержатся преступники, отбывающие срок не более шести лет. Здесь может быть размещено 412 заключенных при наличии 288 камер и всего одной большой общей камеры [9, p. 10]. В 1998–1999 гг. среднее количество заключенных в тюрьме составляло 340 человек, средняя стоимость содержания в тюрьме одного заключенного достигала 69 291 фунтов стерлингов, в 2005 г. — 85 935 фунтов стерлингов [19, p. 27].

В Северной Ирландии нет тюрем для женщин, они содержатся в отдельном блоке тюрьмы Магхабери. В этой тюрьме, согласно статистике, в среднем содержится 654 заключенных мужского пола и 30 — женского, причем как совершеннолетних, так и несовершеннолетних. Опасений относительно совместного содержания мужчин и женщин в одной тюрьме у администрации нет ввиду незначительного количества женщин и возможности их компактного и полностью изолированного расселения [19, p. 31–32].

В отличие от несовершеннолетних преступников женского пола, несовершеннолетние преступники мужского пола содержатся отдельно от взрослых преступников. Учреждение для малолетних преступников Хайдебанк Вууд рассчитано на 300 человек в возрасте от 17 до 21 года, а также в случае исключительных обстоятельств некоторые заключенные могут отбывать срок в этой тюрьме до достижения 24 лет. Согласно отчету Тюремной службы Северной Ирландии среднее годовое количество заключенных составляет по состоянию на 2005 г. 209 человек и в среднем обходится казне в 53 280 фунтов стерлингов. В сравнении с затратами на содержание заключенных тюремными службами Англии и Уэльса и Шотландии,

Северная Ирландия тратит гораздо больше средств. Служба постоянно пытается снизить издержки, но в среднем это удается сделать только на 1,3 в год. После принятия Белфастского соглашения 1998 г. в пенитенциарной системе Северной Ирландии прошел ряд реформ, которые позволили сократить издержки за счет снижения большого количества особо охраняемых тюрем (из-за угрозы национального терроризма), распространения работы Службы пробации по снижению приговоров к тюремному заключению и большего развития наказаний, не связанных с лишением свободы в тюрьме (домашний арест, общественные работы, запрет заниматься определенной деятельностью или появляться в конкретных местах).

Таким образом, следует отметить, что работа пенитенциарных систем Шотландии и Северной Ирландии строится по модели пенитенциарной системы Англии и Уэльса. Нормативные документы, определяющие порядок, цели и задачи функционирования тюремных служб, основываются на единых принципах и механизмах работы. Можно выделить только территориальное разделение пенитенциарных систем Великобритании и незначительные различия в организации работы тюремных служб.

Можно ли назвать работу этих систем эффективной — вопрос, скорее всего, спорный, но в целом следует отметить слаженную работу всех элементов системы. Рост количества заключенных во многом определяется тем, что в благополучную Англию едут эмигранты со всего мира, которые составляют большинство заключенных на данный момент. Пенитенциарная система не может решить эту проблему, так как это уже сфера политики государства в отношении граждан иностранных государств.

Пенитенциарное законодательство и органы управления Тюремной службой. В настоящее время существует несколько основополагающих законодательных актов, которые непосредственно связаны с пенитенциарной системой Англии и Уэльса, а также ряд законов, например, Закон об уголовном правосудии и Закон о вынесении приговоров по уголовным делам. Единственным нормативным актом, регулирующим исключительно тюремную систему, является Закон о тюрьмах 1952 г. Однако следует отметить, что не существует источника, содержащего исчерпывающее описание прав заключенных, их обязанностей и привилегий.

Закон 1952 г. регламентирует порядок работы органов пенитенциарной системы,

которые осуществляют руководящие, законотворческие и контрольные функции, хотя опять же нельзя сказать о том, что закон делает это в полной мере, так как в нем нет норм, регулирующих конкретные правоотношения внутри системы и устанавливающих тот или иной режим.

Законом предусмотрено, что более детальное регулирование системы прописывается в Тюремных правилах — нормативном документе, который согласно ст. 3 принят для того, чтобы описать, каким образом пенитенциарная система должна обеспечить «перевоспитание осужденных и возвращение их в общество законопослушными гражданами». Тюремные правила регулируют общие вопросы отбывания наказания заключенными, такие как работа, образование, права и обязанности, религиозные обряды и т. п. Первые Тюремные правила были приняты Парламентом в 1964 г., а в 1999 г. они были переработаны, дополнены и изданы в новой редакции под названием Тюремные правила 1999 г. Следует отметить, что Тюремные правила, несмотря на более развернутое описание прав и обязанностей заключенных, не являются исчерпывающим документом. Наиболее полное регулирование институты пенитенциарной системы получают в издаваемых Тюремной службой Ее Величества инструкциях и приказах (до недавнего времени использовались регламенты, циркулярные инструкции и советы и инструкции для начальников тюрем), например, Инструкция о тюремном питании, Инструкция о категоризации заключенных.

Следует также отметить влияние общего права через практику Высокого суда на формирование института тюремного заключения. Причиной обширной судебной практики, регулирующей вопросы исполнения наказания, является недостаток законодательно установленных норм по вопросам пенитенциарной системы.

Таким образом, для того чтобы более детально и четко уяснить суть законодательного оформления современной пенитенциарной системы Англии и Уэльса, требуется изучить три уровня источников. Первым уровнем является Закон о тюрьмах 1952 г. — это основополагающий нормативный акт, который хотя и не регулирует в полном объеме все пенитенциарные институты, но содержит принципиальные положения, регулирующие управление тюрьмами и полномочия ответственных за это органов государственной власти. Вторым уровнем — это Тюремные правила 1999 г. (с дополнениями),

нормативные акты, напрямую не связанные с регулированием пенитенциарной системы, например, законы об уголовном правосудии и ведомственные акты (приказы и регламенты Тюремной службы). Третий уровень составляют законодательная база и практика функционирования частных тюрем.

Закон о тюрьмах 1952 г. Данный нормативный акт не содержит в себе детализированного описания того, как должна функционировать пенитенциарная система, но правилами закона определяются государственные органы, которые наделены полномочиями для регулирования системы. Закон состоит из 55 статей, многие из которых носят бланкетный характер.

Министр внутренних дел, согласно ст. 4 Закона о тюрьмах, ответственен за «общий контроль» над тюремной системой и вправе «действовать и издавать распоряжения» необходимые для этого. В соответствии с ч. 2 вышеназванной статьи министр внутренних дел обязан следить за тем, чтобы Тюремные правила не противоречили предписаниям Закона о тюрьмах. Однако конкретный механизм того, как это должно быть достигнуто, законодательно не установлен. Согласно предписаниям статьи министр внутренних дел отвечает за то, как функционирует пенитенциарная система в целом и соблюдаются ли должным образом обязанности государства в отношении лиц, приговоренных судом к лишению свободы с отбыванием срока в тюрьмах.

Нормами закона предписывается назначение Королевского инспектора тюрем, основной задачей которого является инспектирование тюрем на территории Англии и Уэльса и предоставление отчетов министру внутренних дел [21].

Нормы закона в общем плане устанавливают: порядок назначения Службы визитеров (в настоящий момент Независимой службы мониторинга), права и обязанности офицеров Тюремной службы и министра тюрем, режим в местах заключения и порядок их финансирования.

Тюремные правила по состоянию на 2005 г. по сравнению с Законом 1952 г. более детально регулируют работу Тюремной службы ее величества, состоят из шести частей и 85 статей, которые принято называть Правилами. Правила устанавливают общие принципы работы Тюремной службы, а также более развернуто регулируют режим внутри тюрьмы, права и обязанности заключенных и чиновников, работающих на пенитенциарную систему [26].

Работа учреждений, в которых содержатся несовершеннолетние преступники, регламентируется Тюремными правилами для учреждений для несовершеннолетних преступников 2000 г.

Парламентом принят ряд законов, которые непосредственно не регулируют правоотношения внутри пенитенциарной системы, но некоторые их положения являются определяющими для функционирования системы. Например, законы об уголовном правосудии 1991 и 2003 г., Закон о вынесении приговоров по уголовным делам 1997 г., Закон о преступлениях и беспорядках 1998 г. — в них содержатся нормы о досрочном освобождении из мест лишения свободы, порядке и правилах помилования [15].

Следует отметить, что в ситуации, когда несколько разрозненных нормативных актов регулируют основные принципы и определяют задачи пенитенциарной системы, английским юристам необходимо знать весь массив уголовного законодательства, которое часто меняется, особенно в результате увеличения в последнее время количества преступлений, связанных с терроризмом, что, естественно, отражается на работе пенитенциарной системы.

В последние годы административные органы тюремной системы Англии и Уэльса претерпели ряд серьезных структурных изменений. Одним из наиболее важных из недавних нововведений является учреждение Национальной службы по контролю за преступностью, которая была создана Министерством внутренних дел в мае 2004 г. Основной задачей этого органа является улучшение координации между агентствами и службами, которые отвечают за содержание лиц, осужденных за совершение преступлений, причем улучшения должны касаться как практических вопросов управления Тюремной службой и Службой пробации, так и интегрировать общие вопросы регулирования работы системы, анализировать тенденции вынесения приговоров и финансовые отчеты. В связи с тем, что Национальная служба по контролю за преступностью является новым органом, в настоящее время сложно дать детальное описание структуры, функций, а самое главное результатов ее работы, поэтому предстоит следить за деятельностью этого органа и изучать его практический опыт.

Согласно ст. 4 Закона о тюрьмах 1952 г. министр внутренних дел руководит пенитенциарной системой Англии и Уэльса и персонально отвечает перед парламентом за уп-

равление имуществом тюремной системы. Он определяет стратегию деятельности Тюремной службы, распределяет финансирование и устанавливает цели, которые должны быть достигнуты. Цели, задачи, а также порядок их достижения содержатся в корпоративном и бизнес-планах Тюремной службы, которые издаются ежегодно. Например, в Корпоративном плане на 2005 г. изложены следующие цели:

— «повысить эффективность тюремного заключения и наказаний, не предполагающих лишения свободы, в целях снижения повторного совершения преступлений и оградить общество от опасных преступников;

— снизить доступность и употребление наркотиков в местах лишения свободы» [12, р. 7].

Эти цели согласовываются с генеральным директором Тюремной службы, который ежегодно представляет отчет о работе Тюремной службы для обеих палат парламента. Министр внутренних дел назначает министра по вопросам Тюремной службы. Этот же министр, помимо пенитенциарной системы, отвечает перед министром внутренних дел и за работу службы пробации.

Однако ежедневное управление и определение стратегии развития осуществляется Тюремной службой, которая получила статус агентства в 1993 г. Данный статус дает больше возможностей для самостоятельного решения текущих вопросов, в то время как правительство оставляет за собой общее регулирование пенитенциарной системой. Возглавляет Тюремную службу генеральный директор, назначаемый министром внутренних дел с обязательного одобрения премьер-министра. В его обязанности входит непосредственное управление работой Тюремной службы по достижению целей и задач, определенных в корпоративных планах и одобренных министром внутренних дел. Дополнительно к основным обязанностям, генеральный директор должен курировать работу общественных организаций, вовлеченных в деятельность Тюремной службы. Он является основным советником министра внутренних дел по вопросам, связанным с функционированием тюрем, ему делегируются полномочия по вопросам кадров и финансирования. Работники Тюремной службы по статусу являются гражданскими служащими, но, тем не менее, они подотчетны министру внутренних дел через генерального директора службы.

Заместитель генерального директора службы наделен широкими полномочиями по оперативному управлению службой, ему

напрямую подчиняются 13 менеджеров округов и три отраслевых директора: директор тюрем строгого режима, директор по безопасности, директор женских тюрем.

Для целей более эффективного управления тюрьмами Англия и Уэльс поделены на 13 округов и во главе каждого из них стоит менеджер, ответственный за пенитенциарные учреждения, находящиеся на подотчетной ему территории. В обязанности менеджера округа входит реализация правил и стандартов, разработанных Тюремной службой, например, политики по борьбе с оборотом наркотиков внутри пенитенциарных учреждений, а также поддержка руководства и консультирование подотчетных им начальников тюрем по всем вопросам, касающимся функционирования пенитенциарных учреждений [10, р. 46]. Параллельно существуют еще менеджеры женских тюрем и менеджеры тюрем для несовершеннолетних, которые выполняют аналогичные функции, учитывая специфику подведомственных им исправительных учреждений.

Тюремная служба одной из своих функций, которая не передается местным тюрьмам, оставляет категоризацию и перемещение заключенных категории «А», которые передаются в ведение департамента тюрем строгого режима.

За содержание под стражей приговоренных к пожизненному заключению отвечает служба по надзору за исполнением пожизненного заключения, которая была введена в Тюремную службу в 1993 г., но в 2003 г. снова была переведена в подчинение МВД. Однако физически офис этой службы остается в штаб-квартире Тюремной службы.

Часть 2 ст. 6 Закона о тюрьмах 1952 г. устанавливает обязанность министра внутренних дел назначить для каждой тюрьмы совет посетителей, который именуется Независимым советом по мониторингу (далее — Совет). Согласно ч. 3 ст. 6 Закона о тюрьмах «члены Совета имеют право в любое время беспрепятственно посещать все тюремные помещения и общаться с любыми заключенными». Первоначально Совет имел дисциплинарные функции, которые заключались в том, что его представители участвовали в разбирательствах, проводимых начальниками тюрем в отношении заключенных, совершивших проступки против тюремных правил, но данная практика была подвергнута критике, так как дисциплинарная функция Совета вступала в конфронтацию с функцией по рассмотрению жалоб заключенных. В результате в 1992 г. по рекомендации докла-

да Вулфа у Совета были отобраны дисциплинарные функции, за исключением одной. Согласно правилу 45 Тюремных правил начальник тюрьмы может перевести заключенного в отделение для нарушителей режима только на срок до трех дней. Если же проступок заключенного требует большего нахождения в изоляции, то начальник тюрьмы может принять такое решение только после консультации с Советом.

Однако основной целью работы Совета, согласно правилам 11 и 77 Тюремных правил, является сбор жалоб от заключенных. Согласно ст. 76 Правил каждый месяц работники Совета конкретной тюрьмы должны собираться на совещание по текущим вопросам тюремной жизни. Советы должны, согласно правилу 77, следить за тем, как администрация обращается с заключенными, а также выполнять еще ряд функций — инспектирование еды, расследование случаев причинения заключенным увечий и т. п. в соответствии с правилом 78. О своей работе Совет должен предоставлять ежегодный отчет министру [26].

Главный инспектор тюрем, должностное лицо, назначаемое министром внутренних дел, согласно требованиям ст. 5А Закона о тюрьмах «должен инспектировать тюрьмы и по результатам докладывать министру о том, в каких условиях содержатся заключенные», а также «проводить специализированные инспекции по запросу министра». На практике работа инспектора тюрем заключается в посещении тюрем и детальном изучении всех аспектов ее функционирования на предмет соответствия требованиям законодательства о порядке содержания заключенных и работе с имуществом Тюремной службы. Работа инспектора направлена на изучение общего положения в отдельно взятой тюрьме, поэтому он не занимается рассмотрением жалоб конкретных заключенных. Отчеты инспектора публикуются и доступны для всеобщего изучения.

Создание Комитета по помилованию было предусмотрено нормами Закона об Уголовном правосудии 1967 г. Комитет является независимым общественным органом. Законом об Уголовном правосудии и общественном порядке 1994 г. Комитет получил статус независимого органа. По своей компетенции Комитет рассматривает дела о досрочном освобождении заключенных, отбывающих срок до 15 лет, дает рекомендации министру о досрочном освобождении заключенных, приговоренных к срокам, превышающим 15 лет, и участвует в принятии решений об освобождении приговорен-

ных к пожизненному заключению, после того как будет отбыт минимальный срок².

В состав комитета входят судьи, психиатры, офицеры пробации, юристы. В 2002–2003 гг. Комитет рассмотрел 6 012 обращений и рекомендовал досрочное освобождение в 53 % случаев. Кроме того, в обязанности Комитета входит рассмотрение случаев нарушения правил досрочного освобождения и принятие решения о возвращении в тюрьму лица, нарушившего правила. В 2002–2003 гг. 7 246 человек были возвращены в тюрьму за нарушение правил досрочного освобождения, что на 19,5 % больше, чем в 2000–2001 гг. [13, р. 20].

Должность тюремного и пробационного омбудсмана не содержится ни в одном законодательном акте, необходимость ее введения была высказана в докладе Вулфа [16, р. 14]. Это сравнительно новое должностное лицо, которое вступило в свои полномочия в апреле 2004 г.³ Обязанности омбудсмана состоят в расследовании смертельных случаев в тюрьмах, контроле за пробационными учреждениями и центрами по содержанию иммигрантов. В связи с тем, что законодательного установления прав и обязанностей омбудсмана не существует, представляет интерес проспект для заключенных, изданный службой омбудсмана, в котором содержится порядок обращения с жалобами к омбудсмену [11].

Право обратиться к тюремному омбудсмену имеет любой заключенный, включая несовершеннолетних. Жалоба может быть подана практически по любому аспекту тюремного заключения, за исключением вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением. В десятидневный срок служба омбудсмана в письменном виде сообщает заключенному о том, что его жалоба принята к рассмотрению, или дает мотивированный отказ в приеме жалобы. В случае принятия положительного решения относительно рассмотрения жалобы служба омбудсмана проводит расследование с привлечением лиц, указанных в жалобе, а также иных источников, которые могут предоставить доказательства по рассматриваемому делу. На основа-

² За преднамеренное убийство судья обязан назначить пожизненное заключение, но в зависимости от обстоятельств дела варьируется минимальный срок, который преступник должен провести в заключении до того как его приговор может быть пересмотрен.

³ По состоянию на апрель 2005 г. в парламенте обсуждался проект закона о тюремном и пробационном омбудсмене.

нии проведенного расследования принимается одно из следующих решений: либо конфликт урегулируется на месте (например, администрация тюрьмы позволяет заключенному воспользоваться его правом на перевод в другую камеру), либо же служба омбудсмена представляет результаты своей проверки в уполномоченные органы для дальнейшего расследования (например, если требуется служебное или полицейское расследование). Службой омбудсмена установлен общий срок рассмотрения жалоб — 12 недель с момента обращения [23].

Серьезный вклад в работу и усовершенствование пенитенциарной системы вносят общественные организации, такие как Лига Ховарда и Фонд реформирования тюрем. Они проводят исследовательскую работу, направленную на изучение феномена детской преступности, помогают женщинам, содержащимся в тюрьмах вместе с детьми, привлекают внимание общественности к проблемам пенитенциарной системы. Следует отметить, что Тюремная служба тесно сотрудничает с общественными организациями, изучает их доклады, проводит совместные семинары и инспекции, что в целом позитивно отражается на ее работе.

Естественно, что Россия и Великобритания прошли разные исторические пути развития, что наложило отпечаток на формирование их пенитенциарных систем, поэтому мы можем говорить лишь об общих принципах исполнения наказания. Каждая страна внесла свои элементы в развитие этой системы, и если Великобритания уже имеет богатые исторические традиции по гуманизации исполнения наказания, либерализации тюремной системы, то Россия только в самом начале этого пути.

Тем не менее, это совсем не значит, что международное сотрудничество невозможно. Более того, на сегодняшний день оно динамично развивается.

1. Под патронажем Министерства по делам международного развития Великобритании с 2000 г. успешно реализуется совместный проект сотрудничества между следственными изоляторами г. Москвы и тюрьмами Англии и Северной Ирландии. Непосредственная работа по его осуществлению возложена на Международный центр тюрем-

ных исследований, который возглавляет авторитетный специалист в области исполнения наказаний профессор Эндрю Койл.

2. В ноябре 2001 г. во время визита в Москву профессора Эндрю Койла был подписан рабочий протокол о направлениях сотрудничества между Центром и ГУИН Минюста России. В соответствии с ним разработана программа совместных действий, в которой отражены цели и задачи сотрудничества, мероприятия по привлечению финансовых средств в систему исполнения наказаний.

3. В ноябре 2001 г. была проведена конференция с приглашением представителей территориальных органов УИС других российских регионов. В связи с ростом численности подследственных и осужденных в Великобритании британская сторона внимательно изучает наш опыт по сокращению численности спецконтингента в местах лишения свободы нашей страны, гуманизации исполнения уголовных наказаний.

4. Установлено деловое партнерство между учебными заведениями России и Международным центром тюремных исследований. Издавались совместные сборники «Тюрьмы и права человека», «Управление тюрьмами и права человека».

5. В пенитенциарной системе России при содействии неправительственной организации «Международная тюремная реформа» реализуется российско-британский проект «Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации».

6. Налажены контакты с такой организацией, как Союз визитеров Тюремной службы Великобритании, осуществляющей контролирующие функции за деятельностью тюрем в Англии и Уэльсе. Опыт ее деятельности представляет несомненный интерес для Федеральной службы исполнения наказаний в России [3, с. 31–32].

Подводя итог, можно отметить, что пенитенциарные системы России и Великобритании прошли разный путь своего развития, этим обусловлено наличие некоторых институтов, имеющих национальный характер. Вместе с тем, любой опыт не является бесполезным, расширяющееся международное сотрудничество является бесспорным доказательством этого.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Андрейченко Р.А.* Пенитенциарная система Англии и Уэльса в XVI–XX вв. (историко-юридическое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.А. Андрейченко. — Екатеринбург, 2006.
2. Ведомости СНД и Верховного Совета РФ. — 1993. — 19 авг.
3. *Калинин Ю.И.* Пенитенциарная система России: прошлое, настоящее, будущее : лекция, прочитанная в Кингс Колледж Лондонского университета / Ю.И. Калинин. — Лондон, 2002.
4. Российская газета. — 1995. — 20 июля.
5. Российская газета. — 1996. — 24 февраля.
6. Российская газета. — 2001. — 14 марта.
7. Российская газета. — 2004. — 19 октября.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 8. — Ст. 3743.
9. *Blair, C.* Prison and probation. Review of the criminal justice in Northern Ireland / C. Blair. — London: Crown copyright, 2000. — 88 p.
10. *Bryans, S.* Prison and the prisoners / S. Bryans, R. Jones. — London: The Stationery Office, 1997. — 385 p.
11. Complain with Confidence. Prison and Probation Ombudsman. — London, 2005. — 8 p.
12. Corporate Plan 2003–2004 to 2005–2006. — London: Her Majesty's Stationery Office, 2002. — 27 p.
13. *Creighton S.* Prisoners and the law 3^d edition / Simon Creighton, Vicky King, Hamish Arnott. — Tottel publishing, 2005. — 429 p.
14. Crime (Sentences) Act 1997. S. 28–32. URL: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1997/ukpga_19970043_en_1
15. Crime Criminal Justice Act 1991. S. 34–48. URL: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1991/Ukpga_19910053_en_1
16. Prison Disturbances April 1990: Report of an Inquiry by the Rt Hon. Lord Justice Woolf and His Ho. Judge Stephen Tumim. — London: Her Majesty's Stationery Office.
17. Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments. — London: Her Majesty's Stationery Office, 1985. — 23 p.
18. Northern Ireland Prison Service Keynotes. — London: Her Majesty's Stationery Office, 1999. — 60 p.
19. Northern Ireland Prison Service (1998a) : The Annual Report of the Northern Ireland Prison Service. — London: Her Majesty's Stationery Office. — 76 p.
20. Northern Ireland Prison Service Annual Report and Accounts 2004/05. — London: Her Majesty's Stationery Office, 2005. — 72 p.
21. Prison Act 1952. — London: Her Majesty's Stationery Office, 2004. — 19 p.
22. Prisons (Scotland) Act 1989. — London: Her Majesty's Stationery Office, 2000. — 50 p.
URL: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/ukpga_19890045_en_1
23. Prison Service Order № 2520. The Prison & Probation Ombudsman. — London : Her Majesty's Stationery Office, 2001. — 26 p.
24. Scottish Office. Home Department. London: Her Majesty's Stationery Office, 1998. — 65 p.
25. Scottish Prison Service Annual Report & Accounts 2002–2003. — Edinburgh : The Stationery Office, 2003. — 80 p.
26. The Prison Rules 1999. — London : Her Majesty's Stationery Office, 2005. — 46 p.
URL: <http://www.opsi.gov.uk/si/si1999/19990728.htm>

«Новый научный курс»

В жизни много удивительного и неожиданного. Открыв книгу И.В. Табарина, озаглавленную «Современная теория права: новый научный курс»¹, читатель может, например, узнать, что «под понятием юридической техники скрываются, естественно, не машины и механизмы, используемые юристами в своей работе. В юриспруденции этот термин обозначает *совокупность приемов и способов изложения правовых норм в письменной форме*» (с. 266. — Курсив автора). Опасаясь, видимо, что его мысль могут понять не до конца, автор «нового научного курса» уточняет: «Учитывая, что закрепление текстового материала в документах происходит единственно при помощи лингвистических средств, то, соответственно, и к приемам юридической техники относятся только исключительно лингвистические приемы» (там же).

Несомненно, что у некоторой части читателей по прочтении этих строк потеплеет на душе. Они-то думали, что в России не осталось настоящих нормативистов, а оказывается, они еще есть! Автор «нового научного курса» бесстрашно вешает с позиций нормативизма, отвергая всякие новомодные течения вроде социологического, психологического, антропологического, культурологического или информационного подходов. Юридическая техника — это лингвистические приемы, и точка! Это даже не весь нормативизм, а всего лишь его лингвистический аспект.

Какое же разочарование ждет читателей, когда они обнаружат, что несколькими страницами ниже автор «нового научного курса» начинает ожесточенно «бить по своим» и изо всех сил обрушивается на «догматическую юриспруденцию», ставя ей даже не научный, а «серьезный медицинский» диагноз.

Под раздачу попали «горе-ученый» член-корреспондент РАН С.С. Алексеев, академик «местечковой международной академии информатизации» А.С. Пиголкин, а также их ученики и последователи, по словам автора, «успевшие насловоблудить уже целые учебники с таким псевдонаучным содержанием» (с. 272). Даже как-то странно слышать подобные слова из уст ценителя филологии и лингвистики. Но не будем

чрезмерно строги: великие вряд ли обижаются, когда на их головы иногда присаживаются голуби.

Что же так рассердило автора «нового научного курса»? Утверждение А.С. Пиголкина, что «без... указания места и даты издания, наименования (вида) нормативного акта (например, Федеральный закон, Основы законодательства и т. д.), его заголовка, подписей официальных лиц, а для ряда актов — порядкового номера издания не может быть нормативного акта как официального документа» (с. 271). Все это, по мнению И.В. Табарина, «одиозные выверты представителей догматической юриспруденции». Сам же автор полагает, что «время и место издания документа и его заголовок, и порядковый номер акта, не имеют никакого значения для практического действия правовых норм» (с. 271–272).

Позволим себе не согласиться с уважаемым автором. Достаточно воспользоваться любой из современных правовых баз данных (надеемся, что автору «нового научного курса» известно об их существовании), чтобы убедиться, что поиск нормативных правовых актов осуществляется именно по тем официальным реквизитам, которые И.В. Табарин объявляет «не имеющими практического значения» — заголовку, дате принятия, порядковому номеру. Как же они «не имеют практического значения», если без этих реквизитов невозможно найти подлежащий применению нормативный правовой акт, извлечь его из более чем миллионного массива актов действующего законодательства?

Поясняя свою позицию, автор конструирует условную ситуацию, «когда президент какой-либо страны отдает распоряжение на тетрадном листке шариковой ручкой, не утруждая себя лишними словами и значками». «Трудно поверить, — утверждает И.В. Табарин, — что у кого-то хватит глупости слушаться президента и «не выполнить требование главы государства из-за отсутствия надписи «указ», «распоряжение», «постановление» и т. д.» (с. 271).

На самом деле придуманная автором «условная ситуация» не так уж и условна. Припоминаем одного главу государства, который как раз любил эффектно подписывать указы на трибуне, на коленке, на крыле самолета. Начальник его службы безопасности, г-н Коржаков, вспоминал впоследствии,

¹ Табарин И.В. Современная теория права: новый научный курс. М., 2008. 624 с.

что некоторых из посетителей он потом валил на ковер и, выкрутив руки, отбирал вожделенные бумаги. Более ловкие, обойдя Коржакова, умудрялись улизнуть с подписанными «на коленке» указами (именно они и стали впоследствии российскими олигархами). Так почему бы не узаконить задним числом, хотя бы на теоретическом уровне, столь замечательную законодательную практику?

Однако глубоко ошибется тот, кто считает Табарина лизоблюдом и сервильным прислужником сильных мира сего. «Конечно, — пишет он, — все слышали мнение о жителях нашего государства как о стране быдла, но после соприкосновения с сутью существующей системы власти, в частности ее святая святых текстом Уголовного кодекса, начинаешь понимать, что на самом деле не страна у нас состоит из быдла, а только то, что именуется властью» (с. 275). Так-то! Нескоро российская власть разогнется от такого удара.

Попутно досталось «полукрестьянам и полурабочим», пришедшим на службу в органы НКВД. Именно они, по мнению И.В. Табарина, загрязнили и опошлили российский юридический лексикон. Автор напрасно пропустил в своем списке еще одну категорию, без которой его список явно не полон, — самонадеянных невежественных полуинтеллигентов. Именно они, а не рабочие и крестьяне, принесли наибольший урон юридической теории и практике.

Что в сухом остатке? Да, собственно, ничего. Хочется просто пожелать уважаемому автору: учиться, учиться и учиться! Больше читать, стараться понять прочитанное. Глубоко изучать работы выдающихся российских ученых. Тщательнее работать над лексикой и стилем. Не переутомлять себя учеными трудами и уж точно не торопиться их публиковать.

**В.Б. Исаков,
доктор юридических наук, профессор**

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Андреяшенко Роман Александрович — кандидат юридических наук, директор департамента развития и корпоративных вопросов. ООО «УЛК-МАШСЕРВИС» (620088, Екатеринбург, 40-летия Октября, 15А, тел. (343) 330-51-00, roman@metallurg.biz).

Бондарева Эльвира Степановна — кандидат юридических наук, заместитель директора. Институт законодательства и правовой информации (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 33-61-31, izpi@mail.ru).

Гетьман Людмила Сергеевна — старший научный сотрудник. Институт законодательства и правовой информации (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 33-61-31, izpi@mail.ru).

Исаков Владимир Борисович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения. Государственный университет — Высшая школа экономики, факультет права (119017, г. Москва, ул. Малая Ордынка, 17, тел. (495) 959-45-53, kafedratgp@hse.ru).

Ищенко Евгений Петрович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой криминалистики. Московская государственная юридическая академия (123995, г. Москва, ул. Садово-Кудринская, 9, тел. (495) 244-86-08, msal@msal.ru).

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, заместитель директора. Институт законодательства и правовой информации (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 33-61-31, izpi@mail.ru).

Смыкалин Александр Сергеевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права. Уральская государственная юридическая академия (620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, тел. (343) 374-43-63, kp@usla.ru).

Тирских Максим Геннадьевич — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник. Институт законодательства и правовой информации (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, tirskm@mail.ru).

Черняк Любовь Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник. Институт законодательства и правовой информации (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, eteliche@mail.ru).

INFORMATION ON AUTHORS

Andreyashchenko R. — Candidate in Law, director of Department of Development and Corporate Issues. LLC «ULK-MASHSERVIS» (620088, Ekaterinburg, 40-years of October st., 15A, тел. (343) 330-51-00, roman@metallurg.biz).

Bondareva E. — Candidate in Law, deputy director. Institute of Legislation and Legal Information (664003, Irkutsk, Gorkogo st., 31, ph. (3952) 33-61-31, izpi@mail.ru).

Chernyak L. — Candidate of Law, leading scientific worker. Institute of Legislation and Legal Information (664003, Irkutsk, Gorkogo st., 31, ph. (3952) 24-05-34, eteliche@mail.ru).

Getman L. — senior scientific worker. Institute of Legislation and Legal Information (664003, Irkutsk, Gorkogo st., 31, ph. (3952) 33-61-31, izpi@mail.ru).

Isakov V. — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Law Theory and Comparative Jurisprudence. State University – Higher School of Economics, Law Faculty (119017, Moscow, Malaya Ordynka st., 17, ph. (495) 959-45-53).

Ishchenko E. — Doctor of Law, Professor, Honorable Worker of Science of the Russian Federation, Head of the Department of Criminalistics. Moscow State Law Academy (123995, Moscow, Sadovo-Kudrinskaya st., ph. (495) 244-86-08, msal@msal.ru).

Petrov A. — Candidate in Law, deputy director. Institute of Legislation and Legal Information (664003, Irkutsk, Gorkogo st., 31, ph. (3952) 33-61-31, izpi@mail.ru).

Smykalin A. — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of History of State and Law. Ural State Law Academy (620066, Ekaterinburg, Komsomolskaya st., 21, ph. (343) 374-43-63, kp@usla.ru).

Tirskikh M. — Candidate of Law, leading scientific worker. Institute of Legislation and Legal Information (664003, Irkutsk, Gorkogo st., 31, ph. (3952) 33-61-31, tirskm@mail.ru).

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «АКАДЕМИЧЕСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ»

В научной статье, представляемой для публикации в «Академическом юридическом журнале», должны быть указаны следующие данные об авторе:

- фамилия, имя, отчество (полностью);
- место работы с указанием адреса организации и телефона;
- должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;
- контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

К статье также должны быть приложены краткая аннотация и список ключевых слов на русском и английском языках.

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

- объем статьи — 7—25 страниц формата А 4;
- поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм.;
- шрифт — Times New Roman, размер 14;
- интервал — полуторный.

В конце статьи в алфавитном порядке помещается список литературы и источников, оформленный в соответствии с ГОСТ 7.1 — 2003. Список должен быть пронумерован. Ссылки на литературу в тексте оформляются в квадратные скобки.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Институт законодательства и правовой информации, а также по электронной почте (электронный адрес редакции: izpi@mail.ru).

Все поступающие в редакцию материалы подлежат обязательному рецензированию.

Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или соответственно кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционная коллегия, которая с учетом результатов рецензирования отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Редакция в обязательном порядке направляет авторам рецензии на статьи.

Опубликование статей осуществляется бесплатно. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, в том числе на официальном сайте Научной электронной библиотеки www.elibrary.ru, а также на ее распространение в иных формах.