

ISSN 2219-6838



**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ
К «РОССИЙСКОМУ
ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

**НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ,
ИНФОРМАЦИОННОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ
ИНТЕРАКТИВНОЕ ИЗДАНИЕ**

Основано в 2010 году



5/2013

electronic.ruzh.org

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор – **Федоров Игорь Вадимович**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА
Алексеева Ольга Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Безбородов Юрий Сергеевич**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА (зам. гл. редактора); **Белых Владимир Сергеевич**, доктор юридических наук, профессор, директор ИПиП УрГЮА, заведующий кафедрой предпринимательского права УрГЮА, заслуженный деятель науки РФ; **Геймур Ольга Геннадьевна**, кандидат юридических наук, Тюменский государственный университет; **Головина Светлана Юрьевна**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права УрГЮА; **Гончаров Максим Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Драпкин Леонид Яковлевич**, доктор юридических наук, профессор УрГЮА, заслуженный деятель науки РФ; **Жернаков Дмитрий Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Загайнова Светлана Константиновна**, доктор юридических наук, профессор УрГЮА; **Кодан Сергей Владимирович**, доктор юридических наук, профессор УрГЮА, заслуженный юрист РФ; **Козаченко Иван Яковлевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права УрГЮА, заслуженный деятель науки РФ; **Койстинен Ярмо**, кандидат юридических наук (Финляндия); **Кондрашова Татьяна Владимировна**, кандидат юридических наук, профессор УрГЮА; **Кокотов Александр Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ; **Круглов Виктор Викторович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права УрГЮА, заслуженный юрист РФ; **Логинова Татьяна Евгеньевна**, кандидат юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета; **Малинова Изабелла Павловна**, доктор философских наук, профессор УрГЮА; **Милицин Сергей Дмитриевич**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Мотревич Владимир Павлович**, доктор исторических наук, профессор; **Невинский Валерий Валентинович**, доктор юридических наук, профессор, проректор Алтайского государственного университета, заслуженный юрист РФ; **Осинцев Дмитрий Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Попондопуло Владимир Федорович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ; **Родионова Ольга Николаевна**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Русинов Рудольф Константинович**, кандидат юридических наук, профессор УрГЮА; **Савицкий Петр Иванович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой иностранного государственного и международного права УрГЮА, заслуженный юрист РФ; **Старилов Юрий Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета; **Тарханов Ильдар Абдулхакович**, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Казанского государственного университета, заслуженный юрист Республики Татарстан; **Толстых Владислав Леонидович**, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права юридического факультета Новосибирского государственного университета; **Трунк Александр**, доктор юридических наук, профессор, директор Института права стран Восточной Европы Кильского университета (ФРГ); **Федорова Марина Юрьевна**, доктор юридических наук, профессор, советник Конституционного Суда РФ; **Хуан Даосю**, профессор, председатель Научно-исследовательского центра российского права Политико-юридического университета Китая

Редакционная коллегия определяет текущую редакционную политику журнала, рассматривает и утверждает содержание очередных номеров, контролирует деятельность журнала

Адрес редакции: 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23, оф. 207
Корреспонденцию, материалы и статьи направляйте по адресу:
 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, УрГЮА,
 редакция «Российского юридического журнала».
 Тел./факс (343) 375-54-20. electronic.ruzh.org.
 E-mail: ruzh@usla.ru, ruzh93@hotmail.com.
 Свидетельство о регистрации Эл № ФС 77-41478 от 28 июля 2010 г.

Точки зрения авторов статей, иных материалов не обязательно совпадают с точкой зрения редакции. Перепечатка статей и иных материалов, опубликованных в «Электронном приложении к „Российскому юридическому журналу“», допускается только с разрешения редакции

© Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. № 5

СОДЕРЖАНИЕ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Королькова Н. В. (Екатеринбург)* Правовая природа актов, регулирующих деятельность международных наблюдателей на выборах (референдумах) 5
- Яхина П. А. (Екатеринбург)* Анализ режима ядерного нераспространения в контексте права международной безопасности 10

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

- Федорова К. С. (Воронеж)* Судебная система Республики Словения 16

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Межвузовский круглый стол «Актуальные проблемы муниципального права»: обзор докладов и сообщений 22
- Конституционное право на судебную защиту: проблемы определения его сущности: обзор круглого стола 28

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Арзамасцев М. В. (Санкт-Петербург)* Исправительные работы: необходимость современной оценки 31

CONTENTS

INTERNATIONAL LAW

Korolkova N. V. (Yekaterinburg) The legal nature of acts regulating activity of international observers on the elections (referendums) 5

Iakhina P. A. (Yekaterinburg) Non-proliferation regime analysis in the context of the international security law 10

COMPARATIVE JURISPRUDENCE

Fedorova K. S. (Voronezh) The judicial system of the Republic of Slovenia 16

CONSTITUTIONAL LAW AND PROCEDURE

Intercollegiate round table «Actual problems of municipal law»: review of reports and messages 22

Constitutional right on judicial protect: problems of definition of its nature: review of round table 28

CRIMINAL LAW AND PROCEDURE

Arzamastsev M. V. (Saint-Petersburg) Corrective works: the necessity of modern approach 31

Н. В. Королькова*

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АКТОВ,
РЕГУЛИРУЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ
НА ВЫБОРАХ (РЕФЕРЕНДУМАХ)**

Автор рассматривает международные механизмы, способствующие функционированию института международных наблюдателей в ходе избирательных кампаний, а также анализирует правовую природу актов, регулирующих их деятельность.

Ключевые слова: международные наблюдатели, выборы, референдум, избирательная кампания, международная организация, международный орган, акт

The author considers the international mechanisms promoting an institute of international observers' activity during the election and analyzes the legal nature of the documents regulating this activity.

Key words: international observers, elections, referendum, election campaign, international organization, international body, act

Международное наблюдение — эффективный инструмент обеспечения исполнения международных обязательств. Оно может использоваться в различных отраслях международного права.

Так, Л. А. Лазутин среди мер укрепления доверия в праве международной безопасности называет «взаимный обмен наблюдателями для присутствия на военных учениях»¹. Участие одной международной межправительственной организации в работе другой такой организации также считается вариантом осуществления наблюдения в праве международных организаций². Например, необходимость обеспечения международным наблюдателям доступа к информации о последствиях загрязнения окружающей среды закреплена в Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г.³

Наиболее известной разновидностью деятельности международных наблюдателей выступает обеспечение реализации таких прав человека, как право голосовать и быть избранным (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.⁴), право на свободные выборы (ст. 3 Протокола 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁵), право избирать и быть избранным (ст. 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 2002 г.⁶), право на участие в государственном управлении (ст. 23 Американской конвенции о правах

* Королькова Наталья Владимировна — аспирант кафедры иностранного государственного и международного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: karoll@ural-mail.com.

¹ Лазутин Л. А. Развитие правовых норм о мерах доверия и вопросы их реализации // Проблемы реализации норм международного права: межвуз. сб. науч. тр. / ред. кол. Г. В. Игнатенко, С. А. Малинин и др. Свердловск, 1989. С. 55.

² Рудько Е. К вопросу о правовых основаниях института наблюдателей международных межправительственных организаций // Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2011. № 2. С. 35.

³ СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Бюл. Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁵ Бюл. междунар. договоров. 2001. № 3.

⁶ Там же. 2006. № 2. С. 18–34.

человека 1969 г.¹), право свободно принимать участие в управлении своей страной либо непосредственно, либо через представителей (ст. 13 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.²) и др.

Мониторинг международными наблюдателями избирательных кампаний имеет глубокие исторические корни. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ отмечает в докладе, что «первый известный случай международного наблюдения за выборами в современной истории относится к 1857 г., когда Европейская комиссия, в состав которой входили представители Австрии, Великобритании, Франции, Пруссии, России и Турции, наблюдала за всеобщими выборами на спорных территориях Молдавии и Валахии»³. Со временем такое средство обеспечения права избирать и быть избранным приобрело широкий масштаб. Международные организации стали активно сотрудничать в области «передачи опыта осуществления избирательного процесса особенно тем странам, в которых общественный консенсус в отношении проведения избирательных кампаний пока не достигнут»⁴.

Международные механизмы, способствующие деятельности международных наблюдателей в ходе избирательных кампаний, можно разделить на несколько групп. Первая группа – это международные органы при международных организациях, такие как Отдел по оказанию помощи в проведении выборов при Секретариате Организации Объединенных Наций, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее – БДИПЧ), Европейская комиссия за демократию через право (далее – Венецианская комиссия), Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской ассамблеи СНГ. Вторая группа представлена непосредственно международной межправительственной организацией – Международным институтом демократии и содействия выборам.

Одной из первых организаций, при которой был создан орган, осуществляющий деятельность по наблюдению за выборами (референдумами), стала Организация Объединенных Наций. В апреле 1992 г. в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи 46/137 от 17 декабря 1991 г. был создан Отдел по оказанию помощи в проведении выборов, который отвечает за координацию деятельности системы ООН по оказанию помощи в проведении выборов.

Этот отдел:

рассматривает поступающие в ООН просьбы об оказании помощи в проведении выборов и консультирует координатора по вопросам, касающимся их выполнения;

направляет в страны, обращающиеся за помощью в проведении выборов, миссии по оценке потребностей этих стран;

обеспечивает координацию и поддержку деятельности международных наблюдателей;

оказывает поддержку созданию национальных потенциалов для беспристрастного наблюдения за проведением выборов;

оказывает государствам-членам по их просьбе консультативные услуги по вопросам, касающимся выборов, и обеспечивает руководство их проведением;

ведет реестр международных экспертов, которые могут оказывать технические консультативные услуги и помощь в обеспечении наблюдения и (или) контроля за процессом выборов и др.⁵

¹ Международные акты о правах человека: сб. документов. М., 1998. С. 720–736.

² Там же. С. 737–747.

³ Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика OSCE // URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/17165>.

⁴ Байханов И. Б. Формирование института международного наблюдения за выборами // Обозреватель – Observer: науч.-аналит. журн. 2012. № 11. С. 54.

⁵ URL: <http://www.un.org/ru/depts/dpa/ead/background.shtml>.

В рамках ОБСЕ действует БДИПЧ. Бюро было создано в 1991 г. на основании Парижской хартии для новой Европы (итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже 12 ноября 1990 г.). БДИПЧ предоставляет правительствам помощь в выполнении ими обязательств в области прав человека и демократии, в том числе «проводит наблюдение за выборами, поощряет и отслеживает соблюдение прав человека и осуществляет проекты, направленные на развитие демократии, во всем регионе ОБСЕ»¹.

Венецианская комиссия была образована в 1990 г. (Резолюция Комитета министров Совета Европы (90)6 от 10 мая 1990 г. о частичном соглашении) как инструмент неотложного конституционного строительства при Совете Европы². Венецианская комиссия разрабатывает рекомендательные документы для международных наблюдателей, организует курсы по их обучению.

Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской ассамблеи СНГ был создан 10 февраля 2006 г. на основании постановления Совета Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ № 28 от 17 ноября 2005 г. К целям института относятся мониторинг выборов в государствах Содружества и за его пределами, анализ выборного законодательства и выработка рекомендаций на основе наблюдения за выборами, обучение международных наблюдателей³.

Следует уделить особое внимание международной межправительственной организации — Международному институту демократии и содействия выборам. Он действует на основании Декларации от 27–28 февраля 1995 г.⁴, принятой 14 государствами на конференции в Стокгольме, и Устава Международного института демократии и содействия выборам (принят Советом МИДиСВ в январе 2006 г.⁵).

Определить правовой статус перечисленных механизмов довольно затруднительно, поскольку акты, регулирующие их деятельность, имеют различную правовую природу. Их можно разделить на три группы.

К первой группе относится международный договор, заключенный в рамках СНГ и наиболее детально определяющий статус и полномочия международных наблюдателей. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ была заключена в Кишиневе 7 октября 2002 г. В ст. 15 Конвенции закреплены такие права международных наблюдателей, как «право на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов; право на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования; право на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней; право на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов». Следует отметить, что иных международных договоров, которые бы столь четко определяли полномочия международных наблюдателей, не существует. Однако и в данном документе не закреплена обязанность государства предоставлять доступ международным наблюдателям, речь идет лишь о «стремлении содействовать доступу международных наблюдателей к избирательным процессам» (п. 1 ст. 15 Конвенции).

¹ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/13702?download=true>.

² URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation.

³ URL: http://www.iacis.ru/international_institute.

⁴ URL: <http://www.idea.int/upload/Declaration.pdf>.

⁵ URL: http://www.idea.int/about/upload/Statutes-Eng_inlaga_low.pdf.

Вторую группу составляют акты международных организаций, в том числе уже упомянутые учредительные документы: Резолюция Генеральной Ассамблеи 46/137 от 17 декабря 1991 г., Резолюция Комитета министров Совета Европы (90)6 от 10 мая 1990 г., постановление Совета Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ № 28 от 17 ноября 2005 г. Также среди актов международных организаций, координирующих деятельность международных наблюдателей, можно назвать Резолюцию Res(2002)3 о принятии пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право (принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании Постоянных представителей министров)¹, определяющую компетенцию Венецианской комиссии. Кроме того, для реализации деятельности по организации работы международных наблюдателей международные органы самостоятельно принимают необходимые акты.

Так, БДИПЧ были разработаны:

Руководство по наблюдению за выборами² (создано как практическое пособие для участников миссий по наблюдению за выборами, содержит методiku наблюдения за выборами);

Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами³ (включает информацию о деятельности долгосрочных наблюдателей, в обязанности которых входит сбор и анализ связанных с выборами данных и информации и предоставление соответствующих отчетов по своим территориям, а также «подготовка почвы» для размещения краткосрочных наблюдателей);

Декларация принципов международного наблюдения за выборами⁴.

Венецианской комиссией 9 марта 2002 г. был принят Регламент⁵, а также разработан Свод рекомендательных норм при проведении выборов, предусматривающий эффективную систему наблюдения за выборами⁶. К актам международных организаций также относится Устав Международного института демократии и содействия выборам. Помимо этого указанной международной межправительственной организацией были опубликованы: Кодекс поведения для этического и профессионального наблюдения за выборами⁷; Кодекс поведения для этического и профессионального проведения выборов⁸.

Третью группу составляют акты международных конференций. К ним прежде всего относятся акты, разработанные СБСЕ. В п. 8 ч. I документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.⁹ говорится о предоставлении государствами возможности присутствия их международных наблюдателей на выборах. Парижской хартией для новой Европы 1990 г.¹⁰ было предусмотрено создание Бюро по свободным выборам для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках и утверждены основные направления работы Бюро по выполнению обязательств, принятых в документе Копенгагенского совещания. Согласно Пражскому документу о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ 1992 г. Бюро по свободным выборам было переименовано в Бюро по демократическим институтам и правам человека. Декларация Хельсинкской встречи на высшем уровне

¹ URL: http://www.venice.coe.int/site/main/Statute_RUS.asp.

² URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/78697?download=true>.

³ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/24678?download=true>.

⁴ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/16937>.

⁵ Кузнецов И. К. Европейская комиссия «За демократию через право» // Юрист-международник. 2007. № 4. С. 32.

⁶ URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus.asp#_Toc31542907](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus.asp#_Toc31542907).

⁷ URL: http://www.idea.int/publications/other/upload/dec_obs_coc.pdf.

⁸ URL: http://www.idea.int/publications/conduct_admin/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=21057.

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39520>.

1992 г.¹ предусмотрела усиление роли БДИПЧ в сфере укрепления и защиты демократических институтов. Документ четвертой встречи Совета министров 1993 г. связывает работу БДИПЧ со «всесторонним наблюдением за выборами». В документе Будапештского саммита 1994 г. «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»² указано, что «БДИПЧ будет играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании» и что «в этом контексте БДИПЧ следует оценивать наличие условий для свободной и независимой деятельности средств массовой информации», БДИПЧ поручается «проводить консультации со всеми организациями, осуществляющими наблюдение за процессом выборов, с тем чтобы заложить основу для координации в этой области»³. Международный институт демократии и содействия выборам также был создан на основании акта международной конференции.

Наблюдение за ходом избирательных кампаний является одним из приоритетных аспектов деятельности международных организаций, занимающихся поддержкой прав человека и демократии. Однако правовое регулирование их деятельности базируется в большей степени на актах международных организаций и конференций и не имеет закрепления на уровне международных договоров. Такое положение ведет к неоднозначному правовому статусу наблюдателей. В частности, мониторинг международными наблюдателями выборов, проходивших в Соединенных Штатах Америки, был существенно ограничен⁴. Отсутствие договорного регулирования деятельности международных наблюдателей на универсальном уровне, четких юридических обязательств государств на практике приводит к невозможности осуществления эффективного мониторинга соблюдения избирательных прав граждан. Правовые пробелы порождают не только неясность статуса международных наблюдателей, что в свою очередь негативно сказывается на предоставлении доступа к участию в избирательной кампании, но и неопределенность правовой роли отчетов, представляемых международными наблюдателями.

¹ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true>.

² URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/16378>.

³ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true>.

⁴ Чуров В., Борисов И., Евланов И., Лысенко В. О соблюдении в США избирательных прав граждан при проведении выборов Президента США 6 ноября 2012 г. // *Междунар. жизнь*. 2013. № 2. С. 131.

П. А. Яхина*

АНАЛИЗ РЕЖИМА ЯДЕРНОГО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРАВА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Рассматриваются актуальные проблемы права в аспекте права международной безопасности на примере режима ядерного нераспространения, оформленного главным образом в Договоре о нераспространении ядерного оружия. Делается акцент на том, что сфера права международной безопасности, в частности оформление режима ядерного нераспространения, требует адаптации к современным реалиям, ввиду того что правовые документы, разработанные в 60–70-х гг. XX в. не отвечают требованиям современной системы международных отношений.

Ключевые слова: международное право, право международной безопасности, режим ядерного нераспространения, Договор о нераспространении ядерного оружия, проблемы международного права

This article raises actual international law issues connected with the international security law by analyzing the nuclear non-proliferation regime, which is primarily based on the Non-Proliferation Treaty. The main point is that the field of international security law and the non-proliferation regime in particular, demands the adaptation to modern realities, in view of the fact, that all legal documents, developed in the 1960–1970s couldn't meet the requirements of the current system of the international relations.

Key words: international law, international security law, non-proliferation regime, the Non-Proliferation Treaty, international law issues

Сегодня стабильность в области международной безопасности, или же в региональных комплексах безопасности¹, во многом зависит от внешней политики государств и от их стремления беспрекословно соблюдать нормы и принципы международного права. Объективная необходимость кооперации государств для сохранения существующей системы международных отношений, а также для обеспечения мира и стратегической стабильности обусловила становление относительно «молодой» отрасли международного права – права международной безопасности.

Необходимо заметить, что само понятие международной безопасности претерпело изменения в ходе трансформации системы международных отношений (имеется в виду переход от биполярной системы к современной). В условиях биполярного мира понятие «безопасность» трактовалось с военной (в частности, ядерной) и экономической точек зрения, в то время как сегодня целесообразно говорить еще о трех новых уровнях, ставших актуальными в процессе глобализации и трансформации общества и структуры международных отношений в целом: речь идет об экологической (environmental), политической и социальной безопасности².

Соответственно, все эти виды безопасности должны быть включены в сферу права международной безопасности, которое является определенной системой принципов и норм, регулирующих военно-политические отношения государств и других субъектов международного права в целях предотвращения применения военной силы в междуна-

* Яхина Полина Андреевна – магистрант Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина (Екатеринбург). E-mail: yahinapolina@mai.ru.

¹ Buzan B., Waever O. Regions and Powers: The structure of international security // URL: <http://books.google.ru/books?id=N3LfkrrNM4QC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.

² Buzan B., Waever O., Wilde J. de. Security: A New Framework for Analysis. L., 1998 // URL: http://books.google.ru/books/about/Security.html?id=j4BGr-Elsp8C&redir_esc=y.

родных отношениях, ограничения и сокращения вооружений, обеспечения политической, военной, экономической, продовольственной, экологической, информационной безопасности государств и стабильности международных отношений¹.

Основным правовым источником, который регламентирует международно-правовые механизмы и способы обеспечения мира, безусловно признается Устав ООН (гл. I, VI, VII)². Одной из главных целей ООН, зафиксированной в ст. 1 Устава, является поддержание международного мира и стабильности, а также принятие в этих целях эффективных коллективных мер.

Другой категорией источников права международной безопасности можно считать принятые в рамках работы Генеральной Ассамблеи ООН резолюции, которые содержат новые нормативные положения, ориентированные на конкретизацию предписаний Устава³. Такова, например, резолюция «О неприменении силы в международных отношениях и запрещении навечно применения ядерного оружия» (1972 г.).

Несмотря на появление новых угроз безопасности и, как было отмечено ранее, смену приоритетов государств на решение проблем, связанных с экономической, энергетической, информационной и социетальной безопасностью, ее военная составляющая сегодня вновь становится наиболее дискуссионной, в первую очередь в контексте нераспространения ядерного оружия (ядерные испытания Северной Кореи, возможные разработки Ираном военной ядерной программы, «заморозка» ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и т. д.).

Прекращение «ядерной гонки», ограничение вооружений и, как итог, полное разоружение – наиболее эффективные средства для сохранения стабильности системы международных отношений и поддержания мира. В связи с этим анализ проблем права международной безопасности на примере режима ядерного нераспространения представляется актуальным.

Договор о нераспространении ядерного оружия⁴ (ДНЯО) является основным нормативным правовым актом в области разоружения в рамках права международной безопасности. Режим ядерного нераспространения, оформленный с разработкой ДНЯО в 1967 г., сегодня, по мнению многих исследователей, переживает небывалый кризис, что связано, в частности, с тем, что данный Договор не отвечает реалиям современности⁵.

Договор вступил в силу в 1970 г., разделив все страны на две категории: официальные ядерные (США, СССР, Великобритания, Франция, КНР⁶) и неядерные державы. Можно сказать, что данный документ носит «псевдоуниверсальный» характер, ввиду того что существует и третья категория стран (Индия, Пакистан, Израиль и КНДР), которые определяются зачастую как «пороговые государства», имеющие ядерные арсеналы, но не вступившие в ДНЯО. Эти страны являются «провокаторами» режима, однако, обвиняя их в разработках военного ядерного потенциала и подрыве доверия к режиму ядерного нераспространения в целом, никто не задается вопросом: существует ли возможность и правовой механизм вступления данных стран в ДНЯО? Ответ: нет, такой механизм не предусмотрен. К примеру, Индия – страна, громко заявившая о своих военных ядерных разработках сначала в 1974 г., а затем в 1998 г., претендующая на роль сильного игрока в Юго-Восточной Азии, возможно, и готова вступить в ДНЯО.

¹ Живарев В. Е. Международное право: учеб.-метод. комплекс // URL: http://www.e-college.ru/xbooks/xbook079/book/index/index.html?go=part-016*page.htm.

² Устав ООН // URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/preamble.shtml>.

³ Международное право: учеб. для вузов / ред. кол. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 1999 // URL: <http://www.bibliotekar.ru/mezhdunarodnoe-pravo-2/135.htm>.

⁴ URL: http://www.un.org/ru/documents/ded_conv/conversions/npt.shtml.

⁵ Ахтамзян И. А. и др. Ядерное нераспространение: учеб. пособие: в 2 т. / под общ. ред. В. А. Орлова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. Т. I. С. 11–37 // URL: <http://ru.uatom.org/pages/40>.

⁶ Paul T. V. Power Versus Prudence: Why Nations Forgo Nuclear Weapons. Montreal, 2000. P. 12.

Однако возникает правовое несоответствие: либо Индия полностью разоружается и подписывает договор в качестве безъядерного государства, либо остается вне режима ядерного нераспространения, так как признать неядерный статус за страной, которая провела ядерное испытание после 1 января 1967 г., даже в целях присоединения к ДНЯО не представляется возможным. Как отмечает А. Пикаев, присоединение Индии, Пакистана, Израиля и КНДР к ДНЯО возможно только в качестве неядерных, т. е. в том случае, если по примеру ЮАР конца 1980-х – начала 1990-х гг. они согласятся уничтожить свой ядерный потенциал. В противном случае придется пересматривать соответствующие положения документа, на что государства-участники идти явно не готовы¹.

Главная проблема заключается в том, что пересмотр Договора и признание статуса ядерных за «пороговыми государствами» будет означать фактический конец ДНЯО и всего современного режима ядерного нераспространения, который, собственно, на этом Договоре и базируется.

При таком варианте развития событий и радикальном пересмотре положений Договора о нераспространении ядерного оружия будет очевидно, что страны, не подписавшие его (соответственно не поставившие свои ядерные объекты под контроль МАГАТЭ и успешно реализовавшие военные ядерные программы), не только не останутся изолированными от стран, беспрекословно соблюдавших предписания ДНЯО, но и, более того, получают весомый политический выигрыш².

Другим актуальным вопросом режима ядерного нераспространения является стремление «пороговых государств» обладать ядерным оружием нелегально – при содействии развитых ядерных стран. Почему сегодня так остро встает вопрос о ядерной программе Северной Кореи и Ирана? Чтобы ответить, необходимо проследить явно запоздалую и нечеткую реакцию Совета Безопасности ООН в 1998 г. на ядерные испытания Индии и Пакистана, а также систему санкций, введенных в связи с данными испытаниями.

В мае 1998 г. с перерывом всего лишь в пару недель о своих ядерных амбициях громко заявили Индия и Пакистан – два непримиримых соперника в Азии с конца 1940-х гг.

Проведение ядерных испытаний в Индии было связано с приходом к власти Индийской народной партии (Бхаратия джаната парти, БДП) в марте 1998 г. БДП находится на правом фланге политического спектра и является партией так называемого индуистского национализма. В ее идеологической парадигме вопросы безопасности и международного военно-политического веса Индии являются приоритетными.

В Пакистане ядерные испытания воспринимались правительством как ответ на ядерные испытания Индии в рамках концепции «баланса сил». Поэтому внутри страны угроза осуждения со стороны международного сообщества считалась неизбежной, но допустимой издержкой. После ядерных испытаний Индии в мае 1998 г. ряд стран, включая США, Австралию, Японию, ввели против нее экономические санкции. Аналогичные меры последовали в отношении Пакистана.

Необходимо заметить, что первой мерой, предпринятой по отношению к Индии и Пакистану, стали заявления Председателя СБ ООН 14 и 29 мая 1998 г., осуждающие ядерные испытания, однако никаких санкций против Индии и Пакистана СБ ООН не ввел и впоследствии не оказывал на них давления в связи с этим вопросом³.

Учитывая универсальный характер норм ДНЯО (т. е. всеобщее значение правового документа и молчаливое или явное принятие норм всеми государствами) и отсутствие

¹ Пикаев А. Международный режим ядерного нераспространения // URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=36218>.

² Шилин А. А. Ядерные программы Индии и Пакистана. Режим нераспространения и сокращения оружия массового поражения и национальная безопасность // URL: <http://www.armscontrol.ru/course/lectures06a/aas060323.pdf>.

³ Братерский М. Ядерные государства «второй волны»: Индия и Пакистан // URL: http://www.rau.su/www.rau.su/observer/N3_2003/3_06.htm.

в нем положений, касающихся санкций против как участников договора, так и стран вне режима ядерного нераспространения, можно утверждать, что реакция Совета Безопасности ООН на ядерные испытания Индии и Пакистана в мае 1998 г. не только не способствовала укреплению режима ядерного нераспространения, но и позволила КНДР и Ирану в течение последующих лет игнорировать позицию СБ ООН по вопросам их ядерных разработок. Отсутствие правового механизма, предусматривающего введение мер пресечения по отношению к странам-участницам международно-правового режима ядерного нераспространения, дало «зеленый свет» Ирану и Северной Корее на разработку собственных ядерных военных программ при явном содействии Индии и Пакистана.

Еще одна проблема режима ядерного нераспространения связана со ст. X ДНЯО, регулирующей механизм выхода государств из ДНЯО. Право выхода из него, как и из любого другого договора, в частности в сфере разоружения, является неотъемлемым признаком государственного суверенитета любой страны-участницы данного соглашения¹. Вместе с тем выход из ДНЯО не может рассматриваться как рутинный, формальный и совершенно произвольный акт, поскольку Договором обозначено, что согласно ст. X государство может выйти из ДНЯО только «при исключительных обстоятельствах, создающих угрозу высшим интересам страны».

В связи с этим уместно привести в пример КНДР, которая присоединилась к ДНЯО в 1985 г. по настоятельной рекомендации СССР с целью открыть путь для сотрудничества двух стран в мирном использовании ядерной энергии², что обозначено в ст. IV Договора. Интересно, что соглашение с МАГАТЭ (которое необходимо заключить не позднее чем через 18 месяцев) было подписано руководством Северной Кореи только в 1992 г. Лишь этот факт, который явился грубым нарушением п. 4 ст. III Договора, должен был стать поводом для разбирательства со стороны СБ ООН или МАГАТЭ. Однако меры предприняты не были ввиду отсутствия какого-либо положения, регламентирующего введение санкций против стран-участниц ДНЯО, нарушивших его положения (это недостаток режима ядерного нераспространения в целом).

После заключения Северной Кореей соглашения с МАГАТЭ уже в ходе первых инспекций были выявлены серьезные расхождения между представленной Пхеньяном информацией и обнаруженными Агентством фактами. Инспекторы МАГАТЭ получили полномочия на проведение «специальной инспекции» за пределами декларированных Северной Кореей объектов (в хранилищах радиоактивных отходов реактора в Йонбене) для разрешения возникших противоречий, в чем им отказал Пхеньян. После этого, в 1993 г., КНДР заявила о решении выйти из Договора. В обоснование Северная Корея привела два факта: военные учения США и Южной Кореи «Тим Спирит» и «отсутствие беспристрастности» у инспекторов МАГАТЭ, которые запросили специальную инспекцию³. Данные мотивы выхода не соответствовали положению п. 1 ст. X, поскольку ни военные учения, ни «пристрастность» инспекторов МАГАТЭ не могли быть расценены как «исключительные обстоятельства», создавшие «угрозу высшим интересам», что только и может быть основанием для выхода из ДНЯО.

Следовательно, выход Северной Кореи из Договора о нераспространении ядерного оружия был необходим, по всей вероятности, для сокрытия нарушений Договора, когда страна еще была его участницей. Это являлось недопустимым и должно было привлечь внимание Совета Безопасности.

¹ Арбатов А., Дворкин В., Ознобищев С. Россия и дилеммы ядерного разоружения. М., 2011 // URL: <http://www.imemo.ru/ru/publ/2011/11025.pdf>.

² Давыдов В. Вызов международной безопасности: Северная Корея и ядерное оружие // США: ЭПИ. 1993. № 10.

³ Cirincione J., Wolfsthal J. B., Rajkumar M. Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction. Washington, 2002. P. 241–254.

Обсуждение возможных санкций, включая военные меры, происходило не в СБ ООН, а в демократической администрации США. Однако никакие меры пресечения не были приняты, ввиду того что бывший президент США Дж. Картер пришел к консенсусу с главой КНДР Ким Ир Сеном об отмене решения о денонсации ДНЯО и никакого расследования предполагаемых нарушений в период с 1985 по 1992 г. со стороны КНДР проведено не было. Бездействие международного сообщества по отношению к грубому нарушению Договора показывает, что отсутствие механизма контроля за соблюдением положений ДНЯО ставит весь режим ядерного нераспространения под сомнение.

Необоснованность мотивации выхода из Договора в 1993 г. не имела юридических или политических последствий. В следующий раз КНДР объявила о выходе уже при республиканской администрации Дж. Буша. Как известно, поводом послужило обвинение со стороны США в октябре 2002 г. в том, что секретная программа обогащения урана разрабатывается не под контролем МАГАТЭ, после чего США прекратили поставки топлива для тепловых станций Северной Кореи¹.

После не увенчавшихся успехом переговоров 2003 г. Пхеньян направил в Совет Безопасности ООН заявление о выходе из ДНЯО в связи с «тяжелой ситуацией, в результате которой под самую серьезную угрозу поставлены высшие интересы нашего государства»². Интересно, что при этом руководство Северной Кореи сослалось на заявление о выходе 1993 г., которое было отозвано за день до окончания трехмесячного срока уведомления, зафиксированного в п. 1 ст. X, и потребовало вступления в силу права выхода из Договора в течение одного дня.

Поскольку мотивация выхода 1993 г. была необоснованной, неубедительной и не могла быть актуальной по истечении 10-летнего срока, данный факт явился, безусловно, вопиющим нарушением Договора. Такое поведение Северной Кореи также могло бы стать основанием для санкций со стороны Совета Безопасности ООН. Однако Россия и КНР не поддержали их, настаивая на продолжении переговоров, которые не увенчались успехом. В результате 9 октября 2006 г. КНДР провела ядерное испытание и стала девятым ядерным государством, показав на своем примере, что пренебрежительное отношение государств-членов ДНЯО и СБ ООН к грубому нарушению ст. X ДНЯО останется безнаказанным из-за отсутствия соответствующих положений в Договоре и четкой «дорожной карты» для разрешения подобного рода споров.

Подведем некоторые итоги анализа режима ядерного нераспространения как составной части права международной безопасности. Во-первых, нужно отметить, что проблема режима ДНЯО сегодня приобретает международный характер из-за событий, происходящих на международной арене, и вовлеченности всех государств в урегулирование конфликтов. Во-вторых, следует подчеркнуть необходимость универсальных принципов разрешения проблем. Один из них уже сложился — это императивные нормы Устава ООН (к примеру, принцип неприменения силы и угрозы силой в разрешении международных споров). Однако сфера права международной безопасности, в частности область оформленного режима ядерного нераспространения, требует адаптации к современным реалиям. В-третьих, ДНЯО как основной правовой документ режима ядерного нераспространения имеет ряд пробелов: невозможность признания за государствами ядерного статуса после 1 января 1967 г., отсутствие предусмотренных Договором санкций по отношению к «нарушителям» ДНЯО и режима нераспространения в целом, отсутствие системы выхода из Договора и контроля за исполнением его положений и предписаний, а также отсутствие мер пресечения при пренебрежительном отношении к положениям Договора и их грубым нарушениям. В целом данные «недочеты» ставят под сомнение эффективность Договора, что, безусловно, выступа-

¹ Арбатова А., Дворкин В., Ознобищев С. Указ. соч.

² Банн Дж., Тимербаев Р. Право выхода из ДНЯО — мнение двух участников переговоров по выработке Договора // Ядерный контроль. 2005. № 3.

ет проблемой не только режима ядерного нераспространения, но и права международной безопасности и международного права в целом. Ситуация является тупиковой, пересмотр Договора невозможен. В случае радикального изменения ДНЯО страны, не подписавшие его и продолжившие военные ядерные разработки, только выиграют.

Исследуя проблематику режима ядерного нераспространения в контексте актуальных проблем международного права, можно сделать вывод, что мировое сообщество на современном этапе столкнулось с дилеммой: внесение поправок в ДНЯО (или же его полное изменение) невозможно, однако и правовое регулирование в области международной безопасности, построенное на реалиях середины XX в., явно не соответствует современной системе международных отношений.

К. С. Федорова*

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ СЛОВЕНИЯ

Рассматриваются вопросы организации и функционирования судебной системы Республики Словения.

Ключевые слова: Словения, суды общей и специальной юрисдикции, Конституционный суд

The author describes functioning of courts and organization of the judicial system of the Republic of Slovenia.

Key words: Slovenia, courts of general and specialized jurisdiction, Constitutional court

Согласно данным Европейской комиссии по эффективности правосудия (СЕРЕЖ) за 2012 г.¹ Словения занимает первое место по количеству судей: 70 судей на 100 000 жителей.

Судебная система Республики Словения регулируется Конституцией 1991 г.² и Законом «О судах» 2007 г.³ (с изм. и доп.⁴), опирается на нормы международного права, документы ЕС.

В ст. 125 Конституции и ст. 2, 3 Закона утверждается независимость судей. Гарантиями независимости судей выступают закрепленные в ст. 132, 134 Конституции иммунитет судьи и порядок отстранения от судейской функции против желания судьи только Государственным собранием по предложению Судебного совета на основании закона.

Судебная система Республики Словения включает суды общей и специальной юрисдикции. Система судов общей юрисдикции содержит четыре инстанции: Верховный суд (Vrhovno sodišče Republike Slovenije), четыре высших суда (višje sodišče), 11 окружных судов (okrožno sodišče) и 44 районных суда (okrajno sodišče). К специальным судам относятся: а) суды по трудовым и социальным спорам; б) административные суды.

Сначала рассмотрим суды общей юрисдикции.

Верховный суд Словении расположен в Любляне и является высшим судебным органом Республики. В его составе 42 судьи во главе с председателем. Суд рассматривает апелляции, поданные на решения судов низшей инстанции, регулирует споры между нижестоящими судами по вопросам их компетенции⁵. Кроме того, Верховный суд ведет реестр судебной практики и гарантирует ее единообразие. В структуру Верховного суда входят палаты по уголовным делам, гражданским делам, экономическим отношениям и вопросам предпринимательства, административным делам, рассмотрению трудовых и социальных споров.

* Федорова Ксения Сергеевна – соискатель юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж). E-mail: ksenia.shestova@yandex.ru.

¹ URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Slovenia_en.pdf; URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf; URL: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_justice_scoreboard_en.pdf.

² Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013) // Uradni list RS, št. 33/1991 z dne 28.12.1991.

³ Zakon o sodiščih (uradno prečiščeno besedilo) (ZS-UPB4), Stran 12651 // Uradni list RS, št. 94/2007 z dne 16.10.2007.

⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih (ZS-H) // Uradni list RS, št. 45. 09.05.2008; št. 96. 27.11.2009; št. 33. 03.05.2011.

⁵ Akt o spremembi Akta o določitvi števila sodniških mest na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije, Stran 5679 // Uradni list RS, št. 41/2007 z dne 11.05.2007.

Четыре *высших суда*, помимо рассмотрения жалоб на решения районных и окружных судов, занимаются вопросами о разграничении компетенций между окружными и районными судами.

Окружные суды расположены в крупных городах (Целе, Ново Место, Крань, Копер, Кршко, Любляна, Марибор, Нова Горица, Мурска Собота, Птуй, Словень Градец) и ответственны за вынесение решений по первой инстанции по гражданским и уголовным делам, которые выходят за рамки компетенции районных судов. К ним относятся: а) споры, возникающие из семейно-правовых отношений (за исключением споров по алиментным обязательствам супругов); б) имущественные требования, в том числе связанные с коммерческой деятельностью с ценой иска более 20 000 евро¹; в) гражданские дела, связанные с банкротством или принудительной ликвидацией юридического лица; г) дела о защите авторских прав и объектов интеллектуальной собственности; д) дела о преступлениях несовершеннолетних; е) дела о преступлениях против основных прав и свобод человека; ж) некоторые тяжкие преступления (например, грабеж и умышленное убийство).

Окружные суды осуществляют судебное расследование преступления, исполнение уголовных наказаний, признание решений иностранных судов; занимаются ведением судебного Реестра коммерческих компаний².

В качестве судов второй инстанции окружные суды проверяют законность и обоснованность решений районных судов.

В окружных судах дела рассматриваются как единолично, так и коллегиально (ст. 30, 31 ГПК Словении³).

Конституцией Словении, Уголовно-процессуальным кодексом⁴ и ст. 8 Закона «О судах» предусмотрено участие граждан в осуществлении судебной власти. Заседатели участвуют в вынесении приговора или принятии судебного решения в окружном суде наравне с профессиональными судьями, причем голос заседателя равен голосу судьи. Состав судебной коллегии определяется законом. Так, дела о преступлениях, за которые может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок более 15 лет, рассматриваются коллегией из двух профессиональных судей и трех заседателей (*sodniki porotniki*). Требования, предъявляемые к кандидатам в присяжные заседатели, их полномочия, порядок назначения и отстранения указаны в ст. 41–52 Закона «О судах», УПК Словении. Так, присяжными заседателями могут быть граждане Словении, достигшие 30 лет, дееспособные и несудимые, владеющие языком, на котором ведется судопроизводство⁵. Заседатели избираются один раз в пять лет. Оплата труда регулируется постановлением «Об оплате труда и компенсации расходов присяжных заседателей»⁶.

Низшее звено – *районный суд*. Он выполняет функции суда первой инстанции. В его компетенцию входит разбирательство определенных категорий дел, в том числе по искам имущественного характера на сумму до 20 000 евро. Ему также подведомственны следующие категории гражданских дел: наследственные споры, споры, связанные с алиментными обязательствами супругов, споры, вытекающие из договорных отноше-

¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (ZPP-D), Stran 5008 // Uradni list RS, št. 45/2008 z dne 09.05.2008.

² Zakon o sodnem registru (uradno prečiščeno besedilo) (ZSReg-UPB2), Stran 7369 (Uradni list RS, št. 93/2007, št. 65/2008, št. 49/2009) // Uradni list RS, št. 54/2007 z dne 18.06.2007.

³ Zakon o pravdnem postopku (uradno prečiščeno besedilo) (ZPP-UPB3), Stran 10425 // Uradni list RS, št. 73/2007 z dne 13.08.2007.

⁴ Zakon o kazenskem postopku (uradno prečiščeno besedilo) (ZKP-UPB8), Stran 2895 (Uradni list RS, št. 47/2013) // Uradni list RS, št. 32/2012 z dne 04.05.2012.

⁵ Согласно ст. 11 Конституции Словении официальным языком на территории всей страны является словенский. На территориях общин, где проживает итальянское или венгерское национальное сообщество, официальным языком является итальянский или венгерский соответственно.

⁶ Odlok o povračilu stroškov in nagradah sodnikom porotnikom, Stran 2336 // Uradni list RS, št. 33/1995 z dne 16.06.1995.

ний, иные споры, если они прямо не отнесены законом к компетенции других судов. Дела рассматриваются судьей единолично.

Районные суды ответственны за вынесение решений по уголовным делам небольшой тяжести с наказанием в виде денежного штрафа либо лишения свободы на срок до трех лет. В соответствии с УПК Словении исключение составляет только рассмотрение дела о защите чести и достоинства, когда порочащие сведения распространяются с использованием печатной продукции, радио, телевидения или других средств массовой информации. Помимо прочего в компетенцию районного суда входит ведение земельного кадастра.

Деятельность специальных судов в Словении регулируется Законом «О судах», а также самостоятельными законами. К основным из них можно отнести Закон «О трудовых и социальных судах» 2004 г.¹, Закон «Об административных спорах»².

Специальные суды по трудовым и социальным спорам рассматривают дела, связанные с индивидуальными и коллективными трудовыми договорами, участием работников в делах предприятия, увольнениями, сокращением штата. В их компетенцию входят также споры: по социальным вопросам; назначению пенсий; страхованию здоровья; нетрудоспособности и безработице; вопросам семьи, инвалидов, ветеранов, пожилых людей; назначению социальных пособий. В судах по трудовым и социальным спорам предусмотрено участие народных заседателей; их число определяется Актом Судебного совета 1994 г.³ (с изм. и доп.⁴). Заседателями могут быть граждане Словении, достигшие возраста 30 лет, несудимые, владеющие словенским языком, обладающие полной дееспособностью и хорошим состоянием здоровья⁵.

Система данных судов состоит из трех инстанций. Первая — трудовые и социальные суды (*delovno in socialno sodišče*), вторая — Высший трудовой и социальный суд (*višje delovno in socialno sodišče*), третья — Верховный суд Республики Словения.

Специальные административные суды (*upravno sodišče*) рассматривают жалобы на действия и акты субъектов, наделенных властными полномочиями — органов исполнительной власти, государственных органов, их должностных лиц. Следующей (и последней) инстанцией является Верховный суд.

Осуществлять правосудие может только судья, избранный в соответствии с правилами, предварительно установленными Законом и регламентом Судебного совета⁶. Число судей в судах высшей инстанции, окружных и районных судах определяется Актом Судебного совета 1994 г. (с изм. и доп.⁷).

Судьи в Словении (в том числе судьи специальных судов) избираются Государственным собранием по предложению Судебного совета. В состав самого Совета входят пять членов из числа профессоров права, адвокатов и других юристов, избранных Государственным собранием по предложению президента Республики, и шесть членов, избранных из своих рядов судьями, которые осуществляют судейскую функцию бессрочно (ст. 130, 131 Конституции). Судебный совет избирается сроком на пять лет тайным голосованием.

¹ Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1), Stran 190 // Uradni list RS, št. 2/2004 z dne 15.01.2004.

² Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Stran 10605 // Uradni list RS, št. 62/2010, št. 98/2011, št. 109/2012 // Uradni list RS, št. 105/2006 z dne 12.10.2006.

³ Akt o določitvi števila mest sodnikov in sodnikov porotnikov na delovnih in socialnih sodiščih // Uradni list RS, št. 35/1994.

⁴ Spremembe in dopolnive Akta o določitvi števila mest sodnikov in sodnikov porotnikov na delovnih in socialnih sodiščih, Stran 14848 // Uradni list RS, št. 123/2004 z dne 18.11.2004.

⁵ Razpis volitev sodnikov porotnikov delovnih in socialnih sodišč, Stran 8129 // Uradni list RS, št. 63/1999 z dne 06.08.1999.

⁶ Poslovnik Sodnega sveta, Stran 1847 // Uradni list RS, št. 22/2012 z dne 23.03.2012.

⁷ Sklep o spremembi Akta o določitvi števila sodniških mest na višjih, okrožnih in okrajnih sodiščih v Republiki Sloveniji, Stran 2312 // Uradni list RS, št. 27/2012 z dne 13.04.2012.

В соответствии со ст. 8–11 Закона «О судебной службе»¹ для назначения на должность судьи кандидат должен отвечать следующим требованиям: а) гражданство Республики Словения и владение словенским языком²; б) дееспособность и хорошее состояние здоровья; возраст — не менее 30 лет (предельный возраст нахождения в должности судьи составляет 70 лет); в) наличие степени бакалавра права, полученной в Словении, либо признанного в Словении диплома другой страны; г) успешная сдача государственного юридического экзамена³; д) обладание доверием общества для осуществления должности судьи.

Помимо указанных требований для утверждения на должность судьи районного суда необходимо после прохождения государственного юридического экзамена не менее трех лет работать по юридической специальности; для окружного судьи требуется не менее шести лет стажа либо не менее трех лет успешной работы в должности судьи; для кандидатов в судьи высшего суда — не менее девяти лет стажа работы после сдачи экзамена либо не менее шести лет работы судьей. Лицо, имеющее стаж работы более 20 лет после сдачи государственного экзамена или проработавшее в должности судьи более 15 лет, может быть избрано судьей Верховного суда.

Согласно Конституции Словении судьи не вправе занимать должности в других государственных органах, органах местного самоуправления и органах политических партий, а также выполнять иные функции и заниматься видами деятельности, предусмотренными законом⁴.

Отстранение судьи от должности закон допускает в следующих случаях: потеря словенского гражданства; отказ или невозможность принести присягу в течение 60 дней со дня назначения на должность судьи; утрата дееспособности или невозможность исполнять обязанности судьи по состоянию здоровья; письменное заявление судьи об отставке; письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу; занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи; достижение возраста 70 лет; дисциплинарная санкция в виде лишения права на юридическую деятельность; нарушение норм Конституции или тяжкие нарушения закона; совершение умышленного преступления, связанного со злоупотреблением судебской функцией, доказанного правомочным судебным решением.

Конституционный суд Республики Словения (Ustavno sodišče Republike Slovenije) является высшим органом по проверке и защите конституционности, законности, прав и свобод граждан. Его статус и юрисдикция определены Конституцией, Законом «О Конституционном суде» 2007 г.⁵, Регламентом Конституционного суда⁶. Суд находится в Любляне и состоит из девяти судей, избираемых Государственным собранием по предложению президента на девять лет из числа специалистов в области права не моложе 40 лет. Судьи Конституционного суда не могут быть избраны на второй срок. Председатель избирается из числа судей сроком на три года путем тайного голосования. В Конституционном суде действуют три палаты по рассмотрению конституционных жалоб (по уголовным делам, по гражданским делам, по административным делам), в каждой из которых три судьи.

¹ Zakon o sodniški službi (uradno prečiščeno besedilo) (ZSS-UPB4), Stran 12669 (Uradni list RS, št. 91/2009, št. 33/2011, št. 46/2013) // Uradni list RS, št. 94/2007 z dne 16.10.2007.

² В соответствии со ст. 5 Закона «О судах» на территориях общин, где вторым официальным языком являются итальянский или венгерский, необходимо также владение соответствующим вторым языком.

³ Zakon o pravniškem državnem izpitu (ZPDI-UPB1) (uradno prečiščeno besedilo), Stran 12165 (Uradni list RS, št. 111/2007) // Uradni list RS, št. 83/2003 z dne 22.08.2003.

⁴ URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Slovenia_en.pdf.

⁵ Zakon o ustavnem sodišču (uradno prečiščeno besedilo) (ZUstS-UPB1), Stran 8924 // Uradni list RS, št. 64/2007 z dne 16.07.2007.

⁶ Poslovnik Ustavnega sodišča, Stran 11788 // Uradni list RS, št. 86/2007 z dne 24.09.2007.

Согласно ст. 160 Конституции и ст. 21 Закона «О Конституционном суде» Конституционный суд обладает следующими полномочиями: принимает решения о соответствии законов Конституции; принимает решения о соответствии законов и других нормативных актов ратифицированным международным соглашениям и общим принципам международного права; принимает решения о соответствии подзаконных актов Конституции и законам; принимает решения о соответствии актов общего характера, изданных в целях осуществления публичных полномочий, Конституции, законам и подзаконным актам; принимает решения по запросам, касающимся нарушений прав человека и основных свобод актами индивидуального характера; разрешает споры о разделении полномочий между государством и местными сообществами и между местными сообществами; разрешает споры о полномочиях судов и других государственных органов; разрешает споры о полномочиях между Государственным собранием, президентом Республики и правительством; принимает решения о неконституционности актов и деятельности политических партий; принимает решение по конституционной жалобе (только в тех случаях, когда исчерпаны все другие средства правовой защиты). Также по предложению президента Республики, правительства или одной трети депутатов Государственного собрания Конституционный суд в процессе ратификации международного соглашения выносит решение о его соответствии Конституции Словении. Полномочия Конституционного суда включают возможность аннулировать неконституционные законы и иные незаконные акты.

Судья Конституционного суда может быть смещен до истечения срока его полномочий в следующих установленных законом случаях: по личной просьбе, в связи с длительной утратой способности осуществлять свою функцию, по причине тюремного заключения, при совмещении функции судьи с функциями в других государственных органах, органах местного самоуправления и органах политических партий, с иными функциями и видами деятельности, признаваемыми законом несовместимыми с функцией судьи Конституционного суда.

Конституционный суд принимает решения большинством голосов от общего числа судей, если для отдельных случаев иное не предусмотрено Конституцией или законом.

Согласно условиям, определенным Законом «О Конституционном суде», право на конституционную жалобу имеет любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо основном праве или свободе актом (решением), принятым государственным органом, местным сообществом или другим органом публичной власти. Парламентский адвокат также имеет право подать в Суд конституционную жалобу по делу, с которым к нему обратились¹.

Особенность Конституционного суда Словении состоит в том, что любой гражданин вправе обратиться туда по делу, которое непосредственно с ним не связано, но может нарушить права неопределенного круга лиц. Как подметил А. Мавчич, подобная практика достаточно эффективно предотвращает нарушения прав человека различными органами власти².

Помимо принципов организации и функционирования судов законодательство Словении закрепляет права граждан в отношениях с органами судебной власти, в их числе: равные права в процессе судебного разбирательства; свобода доступа к суду и право на судебную защиту; право на правовую защиту путем обжалования или пересмотра судебного решения; гласность правосудия; публичность суда (за некоторыми

¹ Крамберггер М. Конституционная жалоба в юриспруденции Конституционного Суда Республики Словения // Конституционное правосудие. Ереван, 2005. № 2. С. 152.

² Мавчич А. Защита основных прав Конституционным судом: избранные доклады, представленные на семинаре в Бриони (Хорватия) 23–25 сентября 1995 г. // Наука и техника демократии: сб. Страсбург, 1995. № 15. С. 104.

исключениями, например, семейные споры); право незаконно осужденных или лишенных свободы на реабилитацию и возмещение ущерба; запрет на повторное судебное преследование; эффективность и быстрота судопроизводства¹; ведение судебного процесса на языке, понимаемом сторонами, или с участием переводчика (для глухих и слабослышащих участников процесса приглашают сурдопереводчика²; для инвалидов по зрению судебные документы составляют с использованием точечно-рельефного шрифта Брайля³) за счет государства.

¹ Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (uradno prečiščeno besedilo) (ZVPSBNO-UPB2), Stran 6911 // Uradni list RS, št. 67/2012 z dne 31.08.2012.

² Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSZJ), Stran 10554 // Uradni list RS, št. 96/2002 z dne 14.11.2002; Pravilnik o sodnih tolmačih, Stran 13424 (Uradni list RS, št. 1/2012, št. 35/2013) // Uradni list RS, št. 88/2010 z dne 05.11.2010.

³ Odločba o ugotovitvi, da je Zakon o pravnem postopku v neskladju z Ustavo, Stran 14542 // Uradni list RS, št. 111/2008 z dne 25.11.2008.

**МЕЖВУЗОВСКИЙ КРУГЛЫЙ СТОЛ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА»:
ОБЗОР ДОКЛАДОВ И СООБЩЕНИЙ***

Полноценное функционирование публичной власти невозможно без развитой системы местного самоуправления. От того, насколько хорошо организована деятельность местной власти, зависит реализация прав и свобод граждан, воплощение в жизнь положений Конституции РФ. Выявление проблем, которые возникают на муниципальном уровне, их теоретическое осмысление и критический анализ, вне всяких сомнений, будут способствовать развитию народовластия и, как следствие, укреплению основ конституционного строя.

Этим и другим вопросам был посвящен межвузовский круглый стол в формате видеоконференции «Актуальные проблемы муниципального права», который состоялся 14 ноября 2012 г. Участие принимали представители профессорско-преподавательского состава, аспиранты, адъюнкты, магистранты и студенты Уральской государственной юридической академии, Саратовской государственной юридической академии, Уральского юридического института МВД России.

В процессе работы круглого стола научный и правовой анализ выступлений участников осуществляли члены экспертного совета, в который вошли: доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права СГЮА В. Т. Кабышев; доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права УрГЮА А. Т. Карасев; доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права СГЮА Н. М. Конин; доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права СГЮА С. Б. Аникин; доктор юридических наук, профессор кафедры иностранного государственного и международного права, директор Института прокуратуры УрГЮА Л. А. Лазутин; кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрГЮА, председатель Избирательной комиссии Екатеринбурга И. В. Захаров; кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника УрЮИ МВД России по научной работе, подполковник полиции А. Н. Мещеряков; кандидат юридических наук, начальник кафедры конституционного права УрЮИ МВД России, майор полиции Д. С. Токарев; кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрЮИ МВД России А. В. Безруков; кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права СГЮА А. В. Колесников; кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права СГЮА Т. С. Мангушева; доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой истории и социологии политики СГЮА, директор Института юстиции В. С. Слобожникова; кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Института прокуратуры УрГЮА В. Ю. Шобухин; заместитель директора по научной работе Института юстиции СГЮА Э. В. Семенова.

Муниципальное право, безусловно, представляет собой относительно молодую отрасль права и область государственного управления. Ее появление обусловлено политическими, экономическими и социальными изменениями, которые происходили в последние десятилетия и ознаменовались формированием конституционного строя. В ближайшее время исполнится 20 лет Конституции РФ и 15 лет с того момента, когда Россия рати-

* Обзор круглого стола подготовлен Карасевым Анатолием Тихановичем, доктором юридических наук, профессором кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург), e-mail: a.t.karasev@mail.ru; Чирниновым Алдаром Мункожаргаловичем, председателем Студенческого научного общества Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург), e-mail: sno-ip@usla.ru.

фицировала Европейскую хартию местного самоуправления¹. В связи с этим и появилась идея провести такой круглый стол, подвести некоторые промежуточные итоги, выделить актуальные проблемы правового регулирования и предложить пути их решения.

Открывая работу круглого стола, В. С. Слобожникова отметила особую важность подобного рода мероприятий. Кроме того, она подчеркнула, что поскольку вопросы местного значения напрямую затрагивают жизнедеятельность всего населения и отдельно взятого человека, нужно повышать качество работы органов местного самоуправления. Муниципальное право превращается сегодня по значимости и востребованности обществом и политической системой в одно из ведущих направлений в правоведении. Поскольку оно только формируется и требует адекватного законодательного закрепления, возникает огромное количество проблем.

А. Т. Карасев высказал мнение, что в рамках муниципального права всегда нужно помнить о качественной характеристике регулирования общественных отношений. Несмотря на то что муниципальное право выступает как относительно молодая отрасль права, традиции местной власти сложились уже давно. Их анализ, без сомнений, позволит принять во внимание ошибки прошлого, не допустить их повторения и выявить определенные тенденции, учет которых будет полезен как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

В настоящее время существует достаточно много проблем, затрагивающих взаимоотношения государственной и муниципальной власти, вопросы децентрализации власти, совершенствования основ местного самоуправления: организационный, территориальный, финансово-экономический.

Что касается децентрализации власти, то проблема в первую очередь заключается в правильности выбора модели и форм этого процесса. Необходимо решить, какой подход более приемлем — широкий или узкий, — и в рамках выбранного подхода попытаться осмыслить поставленные вопросы.

В. Т. Кабышев начал выступление с приветствия. Он отметил особую связь вузов-организаторов, многолетнюю дружбу с СЮИ — УрГЮА, с кафедрой государственного права, профессорами Ю. Г. Судницыным, М. И. Кукушкиным, А. Н. Кокотовым. Переходя к анализу проблем правового регулирования, докладчик подчеркнул, что гл. 8 и ст. 12 Конституции РФ значительно изменили положение местного самоуправления. Важно, что ряд прав и свобод граждан по-прежнему осуществляется именно на местном уровне, а публичная власть согласно Конституции реализуется через каналы местного самоуправления. Хотя, естественно, отделение органов местного самоуправления от централизованной системы органов государственной власти породило новые проблемы.

А. Н. Мещеряков, затрагивая проблемные моменты правового регулирования, остановился на анализе норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — ФЗ № 131). Он отметил, что сегодня в этот нормативный акт внесено более 73 поправок, имеются два постановления Конституционного Суда РФ, которые признают отдельные положения Закона не соответствующими Конституции РФ. Закон преподносился как революционный, призванный устранить проблемы, возникшие в 1991 г., но так и не решенные Федеральным законом 1995 г., однако ожиданий он не оправдал.

Говорить о том, что создана надлежащая база для функционирования местного самоуправления, к сожалению, не приходится. При анализе территориальной организации местного самоуправления возникают спорные вопросы относительно муниципальных образований в крупных городах. Есть претензии и к процедуре передачи отдельных государственных полномочий, которая до конца не урегулирована. В перечень вопросов местного значения постоянно вносятся изменения. Не менее важны пробле-

¹ Бюл. междунар. договоров. 1998. № 11.

мы финансирования. Именно в этой сфере государство не отпускает местную власть в «свободное и самостоятельное плавание».

С. Б. Аникин указал на нестабильность текста ФЗ № 131, которая свидетельствует о том, что правовые основы сформулированы не до конца, несмотря на то что это второй подобный закон. Проблемы, возникающие при организации местного самоуправления, охватывают достаточно широкий спектр: формирование устойчивой базы местного самоуправления, собственной компетенции, а также финансово-экономических основ для реализации полномочий. Докладчик акцентировал внимание на том, что пора понять одну простую вещь: полномочия без финансирования – это всегда нереализованные полномочия.

1 ноября 2012 г. состоялось заседание Правительства РФ, где обсуждались вопросы наполняемости местных бюджетов. Так, было отмечено, что доля налоговых поступлений в местные бюджеты составляет примерно 40 %. А ситуация в ряде субъектов РФ такова, что экономическая дифференциация муниципальных образований порой достигает значительных масштабов. Поэтому проблема состоит не только в наполняемости, но и в излишнем, иногда несправедливом перегибе бюджетного обеспечения отдельных муниципалитетов. Именно поэтому нужны дополнительные механизмы финансового выравнивания.

Автор считает, что необходимо отдельно проанализировать уровень реализации положений Закона на практике. Это позволит выявить эффективность правового регулирования. Конечно, проблемные моменты остаются. Однако признавать, что муниципальная реформа провалилась, еще рано – она продолжается. С. Б. Аникин выразил надежду, что эта реформа будет непосредственно зависеть от наработок и комплексных исследований ученых. Также он отметил, что объективное содержание муниципальной власти заключается не только в логическом продолжении власти государственной, но и в адаптированном варианте власти, который учитывает местные особенности и традиции.

Программа видеоконференции предполагала обсуждение проблем реализации отдельных полномочий по решению задач местного значения. Кроме того, в качестве самостоятельного пункта была выделена проблема муниципальной власти в аспекте децентрализации власти. Курс на децентрализацию объявлен недавно, он задан распоряжением Президента РФ от 27 июня 2011 г. № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»¹, которое нашло отражение в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2011 г.² Подробно были рассмотрены проблемы финансирования местного самоуправления, взаимодействия отдельных государственных органов с органами местного самоуправления, бюрократизации местного самоуправления и т. д.

Д. И. Елканова, аспирантка кафедры административного и муниципального права СГЮА, старший государственный инспектор отдела контроля рекламы и финансовых рынков Саратовского УФАС России, выступила с докладом, в котором освещались полномочия органов местного самоуправления по вопросам наружной рекламы. Особое внимание она уделила размещению и распространению наружной рекламы и отметила, что согласно ст. 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. «О рекламе» право регулировать отношения, возникающие в результате размещения наружной рекламы и рекламных конструкций на территориях городских, сельских поселений, предоставлено только органам местного самоуправления. Часть 9 ст. 19 определяется, что уста-

¹ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3932.

² Рос. газ. 2011. 22 дек.

новка рекламной конструкции допускается при наличии разрешения, выданного органом местного самоуправления муниципального района или городского округа.

Порядок заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, а также выдачи разрешений на установку рекламной конструкции регулируется нормативными актами органов местного самоуправления. В случае самовольной установки рекламной конструкции она подлежит демонтажу на основании предписания органа местного самоуправления муниципального образования или органа местного самоуправления городского округа, на территориях которых были произведены данные действия. При невыполнении обязанности по демонтажу рекламной конструкции орган местного самоуправления может обратиться в суд с иском о принудительном осуществлении предписания.

Д. И. Елканова сделала вывод о том, что органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затрагивают полномочия пользования, владения, распоряжения муниципальной собственностью.

С анализом местного самоуправления в аспекте децентрализации власти выступил А. М. Чирнинов, студент УрГЮА. В докладе он остановился на определении механизма децентрализации, форм и принципов ее проведения, детально рассмотрел реализацию Европейской хартии местного самоуправления. Были выделены три аспекта децентрализации власти: вопросы полномочий, вопросы финансирования и вопросы контроля.

Выступающий отметил, что неотъемлемым элементом и механизмом децентрализации государственной власти является институт передачи отдельных государственных полномочий. Он доказал, что данный институт существует сегодня на основе определенных принципов, в частности принципа субсидиарности: тот или иной вопрос должен решать уровень власти, который лучше и эффективнее реализует полномочия. Кроме того, решение о передаче полномочий должно быть принято на основе всестороннего и объективного анализа ее целесообразности.

Автор выдвинул тезис о том, что отдельные положения Европейской хартии местного самоуправления, которые отражают богатый опыт европейского муниципального строительства, еще не реализованы в должной мере. В этом докладчик видит упущения прежде всего законодателя.

Также была рассмотрена ст. 9 Европейской хартии, посвященная финансовым ресурсам местного самоуправления. На основе анализа бюджетной системы РФ А. М. Чирнинов выявил двойственную природу субсидий и субвенций. С одной стороны, эти механизмы служат инструментом финансового выравнивания, что с учетом нынешней сильной экономической дифференциации муниципальных образований жизненно необходимо и вполне оправданно. С другой стороны, их чрезмерное использование приводит к потере самостоятельности муниципальных образований, так как субсидии распределяются, как правило, на решение конкретных вопросов местного значения, а субвенции – исключительно на решение переданных государственных полномочий. А когда они составляют примерно 60 % местного бюджета, это ведет к нарушению положений:

п. 1 ст. 9 Европейской хартии, которая гласит, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут *свободно распоряжаться* при осуществлении своих полномочий (вряд ли в таком случае можно говорить о достаточности собственных финансовых ресурсов, доступных для свободного распоряжения);

п. 7 ст. 9 Европейской хартии, которая предусматривает, что предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно на-

носить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их компетенции.

Следовательно, нужно искать баланс между использованием субсидий и иными статьями доходов местных бюджетов. Для выхода из этой ситуации можно задействовать схему, согласно которой увеличивается доля налоговых поступлений в местный бюджет. Это приведет к положительным сдвигам в развитии муниципальных образований, поскольку каждое из них будет заинтересовано в расширении налоговой базы и создании условий, привлекательных для населения. Такое положение согласуется с п. 3 ст. 9 Европейской хартии: «По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом».

После этого докладчик плавно перешел к налоговой составляющей местного самоуправления. Участники круглого стола задались вопросом: как обеспечить прирост местных бюджетов за счет налоговых поступлений?

Р. Напсо, студент СГЮА, в выступлении придерживался общего вектора обсуждения. Он предложил реформировать систему сбора налога на доходы физических лиц. Действующая система предполагает уплату налогов по месту работы физических лиц, что негативно сказывается на муниципалитетах, на территории которых они проживают. Большинство работающих граждан трудятся не по месту регистрации, а в крупных, экономически более сильных и развитых городах. Это приводит к тому, что муниципалитеты небольших муниципальных образований теряют возможность эффективно реализовывать возложенные на них ФЗ № 131 обязанности, ведь НДФЛ – огромный источник доходов. Очевидно, что у крупных муниципальных образований и так достаточно источников дохода. Р. Напсо предложил, чтобы физические лица оплачивали налог на доход по месту регистрации. Это позволит сократить экономическое отставание небольших муниципалитетов и, конечно же, не повредит преуспевающим крупным муниципалитетам.

И. Гончарова, студентка УрГЮА, постаралась осветить проблемы правового регулирования символики муниципальных образований. Особое внимание она уделила отсутствию единого нормативного правового акта, регламентирующего вопросы местной символики. Статья 9 ФЗ № 131 предусматривает право муниципальных образований иметь официальные символы. Отсюда вытекает логичный вопрос: какие символы считать официальными? Если по поводу герба, флага споров не возникает (зачастую именно они становятся отличительными знаками того или иного муниципального образования), то что же делать с гимнами и различного рода наградными знаками? Ведь некоторые муниципалитеты закрепляют за ними статус официальных. А если так, то эти символы должны пройти государственную регистрацию, которая нигде не регламентирована. Кроме того, следует законодательно закрепить порядок изменения муниципальной символики и ее правопреемства, необходимый при разделении, выделении или объединении муниципальных образований. И. Гончарова также обратила внимание на ситуацию, когда частные предприятия используют местную символику, создавая ложное представление о причастности к органам власти. Требуется прямой запрет на такое использование.

Тематика выступления А. Безруких, студентки УрГЮА, охватывала спорные вопросы действия земельного и экологического законодательства на местном уровне. В выступлении было уделено внимание трем крупным блокам вопросов:

- 1) разграничение собственности на землю;
- 2) реализация прав и гарантий граждан, проживающих на территории муниципального образования, по вопросу однократного бесплатного предоставления в собственность земельных участков;
- 3) поземельное налогообложение.

По первому блоку было отмечено, что провозглашение в ч. 2 ст. 9 Конституции РФ муниципальной формы собственности на землю и другие природные ресурсы не всегда позволяет муниципальным образованиям в полном объеме реализовать предоставленное право. Во-первых, ч. 1 ст. 11 Земельного кодекса РФ закрепляет за муниципалитетами право резервирования земель, хотя процесс определения территорий, подлежащих резервированию федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ, еще не доведен до логического конца. Для разрешения ситуации было предложено активно вовлекать в оборот земельные участки, находящиеся в государственной собственности, которые уже не используются в сельском хозяйстве или для нужд обороны, но подходят для выполнения возложенных на органы местного самоуправления задач. Во-вторых, земельное и гражданское законодательство не устанавливает порядок изъятия земельных участков для муниципальных нужд (отсутствует перечень документов, обосновывающих необходимость изъятия; не прописана процедура предоставления земельных участков взамен изъятых).

При рассмотрении второго блока вопросов докладчица обратила внимание на то, что нормы земельного законодательства (ч. 2 ст. 28 ЗК РФ) по вопросу предоставления земельного участка в собственность такой категории граждан, как *многодетная семья*, поверхностно регулируют данный вопрос. Земельные участки, предоставляемые в собственность однократно и бесплатно гражданам, не всегда обеспечены инфраструктурными объектами. В Свердловской области, например, отсутствует указание на срок предоставления земли многодетным семьям при постановке их в очередь на получение земельного участка (из практики регионов: в Республике Татарстан и Пермском крае законодательно установлен такой срок — один год с момента постановки в очередь).

По третьему блоку вопросов А. Безруких отметила, что реформирование земельного налога на местном уровне влечет бессистемное установление налоговых ставок и определение размера арендной платы, иногда экономически необоснованные: ставки налога максимально завышены, поэтому крупные предприятия терпят убытки. Было высказано предложение по унификации методики определения кадастровой стоимости для отдельных категорий земель; созданию единого порядка оценки земель, утвержденного Правительством РФ.

В завершение круглого стола участники обменялись мнениями о рассмотренных проблемах, возможностях и формах дальнейшего сотрудничества. Нельзя не отметить, что работа круглого стола удалась, а научно-теоретические выводы, сделанные в результате обсуждений, будут полезны в образовательной, научной и практической деятельности вузов, принимавших участие в видеоконференции.

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ:
ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЕГО СУЩНОСТИ:
ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА***

В рамках череды мероприятий, посвященных 20-летию принятия Конституции Российской Федерации, а также 15-летию Уставного Суда Свердловской области, в Свердловском областном суде 26 февраля 2013 г. состоялся круглый стол по теме «Конституционное право на судебную защиту: понятие, содержание, формы реализации, проблемы».

Круглый стол был организован и проведен Институтом государственного и международного права Уральской государственной юридической академии при поддержке кафедры судебной деятельности и кафедры конституционного права. На обсуждение были вынесены вопросы содержания и реализации в Российской Федерации судебной защиты прав, свобод, законных интересов человека и гражданина с позиций конституционного права, судебного права, отраслевых процессуально-правовых наук и теории права.

В работе круглого стола приняли участие признанные специалисты в области права: С. Э. Несмеянова, В. М. Бозров, О. А. Кожевников, Н. А. Мехренцева, В. Н. Смирнов, Е. А. Холодилова, Д. М. Евстифеев, Т. С. Иванова, М. Е. Гимгина и др.

В современной науке конституционного права России конституционное право человека и гражданина на судебную защиту привлекает к себе повышенное внимание в силу его значительной распространенности в различных видах судопроизводства, важности защищаемых при его использовании прав, свобод и законных интересов, возможности каждого обратиться за защитой своих прав не только в национальные суды, но и в международные судебные органы по защите прав и свобод человека. В общем виде судебная защита прав и свобод личности – это право на защиту человеком своих прав и свобод посредством суда, т. е. органом, представляющим одну из независимых и самостоятельных ветвей государственной власти, и потому использование права на судебную защиту есть один из способов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантируемых Конституцией РФ (ч. 1 ст. 46).

Открыла работу круглого стола директор Института государственного и международного права, профессор кафедры конституционного права, доктор юридических наук С. Э. Несмеянова, отметившая актуальность обсуждаемой проблемы, важность как исследуемого конституционного права, так и самой судебной защиты как правового явления, особенно в условиях становления российской государственности после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Доцент кафедры судебной деятельности, кандидат юридических наук О. А. Кожевников положительно оценил происходящие в настоящее время в стране реформы, в том числе связанные с развитием и совершенствованием судебной власти. К отрицательным моментам он отнес наличие тех препятствий, с которыми сталкивается человек, желающий реализовать свое конституционное право на судебную защиту. Говоря о несовершенстве принципа доступности в данной сфере, О. А. Кожевников обратил

* Обзор круглого стола подготовлен Светланой Эдуардовной Несмеяновой, доктором юридических наук, профессором, директором Института государственного и международного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург), e-mail: igimp@usla.ru; Станиславой Владимировной Астратовой, аспирантом кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург), e-mail: astra_stanislava@gmail.com.

внимание на необходимость совершенствования законодательства по всем направлениям.

Очень тепло приняли участники круглого стола доцента кафедры судебной деятельности, кандидата юридических наук В. Н. Смирнова, сделавшего доклад об исторических аспектах развития адвокатуры в России, а также о возможности установления монополии адвокатов в настоящее время для предоставления квалифицированной юридической помощи, в том числе в рамках судебного разбирательства. Последний вопрос вызвал особенно много споров.

Н. А. Мехренцева (доцент кафедры судебной деятельности, кандидат юридических наук) осветила актуальные проблемы судебного устройства и последствия реформы кассационного порядка обжалования судебных решений. Выступление вызвало широкую дискуссию о возможности реформирования судебной системы, в частности введения самостоятельных апелляционных судов общей юрисдикции, однако докладчик подчеркнула необходимость обеспечения стабильности установившейся системы судов в России.

Старший преподаватель кафедры иностранного государственного и международного права М. Е. Гимгина обратила внимание участников круглого стола на проблемы обеспечения конституционной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в европейских государствах, объединив разные виды конституционной судебной защиты в три группы и охарактеризовав степень судебной защищенности человека в каждой группе.

Интересными были выступления аспирантов кафедры судебной деятельности М. Н. Вдовиченко («Право граждан на квалифицированную юридическую помощь как гарантия принципа доступности судебной защиты») и Н. В. Романенко («Соблюдение равенства перед законом и судом в отношении представителей власти как необходимая гарантия права на судебную защиту»).

Так, М. Н. Вдовиченко привлекла внимание слушателей к существующей дискуссии о возможности и необходимости установления в российском праве единых квалификационных требований для лиц, профессионально занимающихся оказанием юридических услуг, в свете существующего проекта федерального закона «Об оказании квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации».

О крайне актуальной в настоящее время проблеме обеспечения равноправия в судебном разбирательстве с участием представителей власти рассказала Н. В. Романенко, подчеркнув роль позиции Конституционного Суда РФ о том, что различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, должны быть объективно оправданными, обоснованными и соответствовать конституционно значимым целям и требованиям, а используемые для достижения этих целей правовые средства – соразмерны им.

По вопросу о содержании конституционного права на судебную защиту выступила аспирант кафедры конституционного права С. В. Астратова, высказавшая мнение о необходимости включения в состав исследуемого права помимо права на обращения в суд также случаев судебного санкционирования следственных действий и мер пресечения, ограничивающих конституционные права и свободы. С. В. Астратова предложила определять конституционное право на судебную защиту как гарантированную Конституцией РФ и обеспеченную государством возможность каждого восстановить свои нарушенные или оспариваемые права и свободы путем обращения в суд в целях вынесения и исполнения судебного решения, а также предотвратить необоснованное и незаконное ограничение конституционных прав и свобод в законодательно закрепленной процедуре судебного разбирательства.

В развитие уголовно-процессуальной тематики далее выступил магистрант факультета магистерской подготовки Н. Н. Микрюков с докладом об особенностях судебного

контроля в уголовном судопроизводстве. Докладчик обратил внимание, что в настоящее время законодателем не разъясняется, по каким критериям оценивает судья ходатайство о разрешении производства следственного действия, что представляет собой серьезную проблему на практике.

Необходимо отметить выступление группы докладчиков, студентов Института прокуратуры УрГЮА А. С. Гусева, А. С. Чернусь, А. А. Блиновских, А. Ю. Юкляевских под руководством судьи Свердловского областного суда, старшего преподавателя кафедры трудового права, кандидата юридических наук Т. С. Ивановой. Выступающие привлекли внимание присутствующих к проблемам, возникающим в ходе судебной защиты трудовых прав граждан, в частности к маленьким срокам исковой давности по трудовым спорам. Кроме того, были сделаны акценты на позициях Конституционного Суда РФ в делах о защите трудовых прав, в том числе по вопросам судебных расходов.

Т. С. Иванова как практикующий судья обозначила существующую сегодня проблему злоупотребления правом на судебную защиту, распространяющегося сутяжничества среди граждан, что оказывает влияние на возможность предоставления судебной защиты другим гражданам.

Сравнительному анализу конституционной судебной защиты, в частности, органами конституционного судебного контроля в США и Российской Федерации посвятил доклад аспирант кафедры конституционного права М. С. Кургузиков, который показал положительные и отрицательные стороны американской и европейской модели конституционного правосудия в части защиты прав граждан. Признавая пользу от законодательного признания за гражданами права на обращение в органы конституционной юстиции, М. С. Кургузиков отметил необходимость расширения этого права посредством введения новых механизмов. Думается, это предложение следует принять во внимание, особенно в свете изменения ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

О сущности конституционного права на судебную защиту говорил студент Института государственного и международного права УрГЮА В. В. Энграф. Докладчик подчеркнул важность роли Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека в вопросах толкования и развития права на судебную защиту человека и гражданина.

Начальник отдела – руководитель секретариата Уставного Суда Свердловской области, доцент кафедры конституционного права, кандидат юридических наук Е. А. Холодилова рассказала о проблемах, с которыми сталкивается Уставный Суд Свердловской области при осуществлении судебной защиты прав человека и гражданина.

Большинство выступающих акцентировали внимание на необходимости более четкого урегулирования самого понятия конституционного права на судебную защиту, законодательного раскрытия содержания этого права и форм его реализации.

В завершение круглого стола судья в почетной отставке, профессор кафедры судебной деятельности, доктор юридических наук В. М. Бозров подвел итоги выступлений и высказался о существующей дискуссии по вопросу определения понятия правосудия, формах осуществления судебной власти, судебной защите человека при санкционировании следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан.

Итоги круглого стола подвела С. Э. Несмеянова, которая поблагодарила его участников за конструктивный диалог, интересные замечания и предложения, которые станут важным подспорьем в развитии понимания конституционного права на судебную защиту.

М. В. Арзамасцев*

ИСПРАВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ: НЕОБХОДИМОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ ОЦЕНКИ

Рассматриваются исправительные работы с учетом современного состояния экономических отношений и уровня правового регулирования уголовных наказаний. Дается сравнительный анализ строгости штрафа, обязательных и исправительных работ в системе уголовных наказаний. Обосновывается необходимость совершенствования правового регулирования исправительных работ.

Ключевые слова: наказание, система наказаний, исправительные работы, обязательные работы, штраф, применение наказания

Corrective works are considered taking into account a current state of the economic relations and a level of legislative regulation of criminal punishments. The comparative analysis of severity of a fine, obligatory and corrective works in a system of criminal punishments is given. A necessity of improvement of legal regulation of corrective works is shown.

Key words: punishment, system of punishments, corrective works, obligatory works, fine, applying of punishment

Эволюция российской системы уголовных наказаний, проходившая в различных политических и социально-экономических условиях, привела к большому разнообразию закрепленных в законе мер принуждения, хотя и не всегда применимых на практике к конкретному обвиняемому. Оценка данного факта неоднозначна. Так, С. И. Курганов пишет: «В российском уголовном законодательстве, по сравнению с другими государствами, перечень наказаний весьма обширен, что создает суду достаточные условия для индивидуализации назначения наказания»¹. Перегруженность российской системы уголовных наказаний отмечает Н. Егорова². Л. В. Головки утверждает: «Российская система уголовных наказаний на сегодняшний день чудовищно архаична... Любая западная уголовно-правовая система ныне насчитывает десятки видов и подвидов разнообразных наказаний, что позволяет иметь гибкую, индивидуализированную и социально ориентированную реакцию на нарушение уголовного закона»³. Разнообразие в отечественной системе наказаний все же есть, хотя оно нередко носит лишь формальный характер, а с учетом правил назначения наказания выбор у суда по конкретному уголовному делу действительно становится небогатым. В любом случае необходимо очень осторожно относиться как к идеям введения новых видов наказаний (они могут нарушать стройность системы или оказаться неисполнимыми), так и к оценке целесообразности и эффективности давно применяемых наказаний.

Уголовное наказание — это социально-правовой институт, который должен быть органично вписан как в систему права, так и в социальную систему. Нельзя исследовать только социальную действенность наказания, поскольку она может войти в противо-

* Арзамасцев Максим Васильевич — кандидат юридических наук, начальник кафедры юридических дисциплин Санкт-Петербургского института повышения квалификации работников ФСИН России (Санкт-Петербург). E-mail: maxim077@mail.ru.

¹ Курганов С. И. Наказание: уголовно-правовой, уголовно-исполнительный и криминологический аспекты. М., 2008. С. 16.

² Егорова Н. Реформа Уголовного кодекса РФ (декабрь 2011 г.): проблемы применения новых норм // Уголовное право. 2012. № 3. С. 19.

³ Головки Л. В. Альтернатива лишению свободы — очередная химера? // ЭЖ-Юрист. 2010. № 3.

речие с его правовой регламентацией. В свою очередь правовое регулирование вопросов уголовного наказания может существенно расходиться с реальной практикой и с реальными социальными результатами его исполнения; истории известны многочисленные примеры такого расхождения.

Оценка справедливости уголовного наказания с течением времени может меняться. Как писал Э. Ферри, «„справедливое“ есть не что иное, как полезное, соответствующее естественным условиям человеческого существования в данном месте и в данное время; оно отличается, следовательно, от пользы непосредственной, преходящей, но не соответствующей этим условиям»¹. В сфере наказания это проявляется весьма отчетливо: виды наказания возникают, применяются некоторое время, после чего их использование или приостанавливается, или прекращается. Помимо этого наказание в своих уголовно-правовых формах имеет тенденцию к «отставанию» от динамично развивающихся общественных отношений. Наименее желательна ситуация сохранения в системе уголовных наказаний мер, не соответствующих социально-экономической ситуации, а потому неисполнимых. Как правильно отметил А. Э. Жалинский, «неприменяемые, но содержащиеся в тексте (уголовного закона. — М. А.) утверждения, т. е. фактическая делегитимизация текста, также снижают определенность уголовного права, но хуже того, подрывают авторитетность закона как социально-правового феномена»². Данные слова в полной мере могут быть отнесены и к наказанию. На наш взгляд, в настоящее время наблюдается существенное расхождение между правовой оценкой наказания в виде исправительных работ и практикой его исполнения.

За последние годы в вопросах как криминализации, так и пенализации отмечаются «маятниковые» колебания уголовной политики. Такие колебания коснулись не только строгости, но и содержания уголовных наказаний. Например, за период действия УК РФ существенно менялась правовая регламентация места отбывания наказания в виде исправительных работ. Первоначальная редакция ч. 1 ст. 50 УК РФ предусматривала, что исправительные работы отбываются по месту работы осужденного. Соответственно данное наказание практически не создавало проблем по трудоустройству лиц даже в условиях экономических реформ, а также не требовало значительных усилий по их ресоциализации. Принудительное воздействие на осужденных в тот период сводилось не только к удержаниям из заработной платы, но и к некоторой воспитательно-профилактической работе (ст. 41 УИК РФ допускала установление для осужденных к исправительным работам обязанностей и запретов, а ст. 45 УИК РФ предусматривала меры поощрения). Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ³ внес некоторые изменения в содержание рассматриваемого наказания. Формально оно осталось прежним (из заработной платы осужденного, как и раньше, производились удержания в размере от 5 до 20 %), но существенно изменилась категория лиц, к которым могла быть применена данная мера, и было отменено дополнительное воздействие на осужденных, ранее предусматривавшееся ст. 41 и 45 УИК РФ. Исправительные работы стали назначаться лицам, не имеющим постоянного места работы, зачастую плохо социализированным, не владеющим трудовыми навыками.

Проанализируем правовое регулирование исправительных работ с точки зрения современной экономической ситуации. Так, в 2010 г. к исправительным работам осуждено 41 446 лиц⁴; тогда же, по данным Федеральной службы государственной статистики⁵, уровень безработицы составлял 7,5 % (5 млн 636 тыс. человек), а среднее

¹ Ферри Э. Уголовная социология / сост. и предисл. В. С. Овчинского. М., 2005. С. 367.

² Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М., 2009. С. 250.

³ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

⁴ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2010 год // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=836>.

⁵ Труд и занятость в России — 2011 // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_36/Main.htm.

время поиска работы – 7,5 месяцев. При этом согласно ч. 2 ст. 39 УИК РФ осужденные к исправительным работам направляются уголовно-исполнительными инспекциями для отбывания наказания не позднее 30 дней со дня поступления в уголовно-исполнительную инспекцию соответствующего распоряжения суда. Таким образом, времени для трудоустройства лица, характеризующегося слабым уровнем социализации, закон предоставляет в 7–8 раз меньше, чем времени, которое фактически требуется для поиска работы «среднему» безработному. С одной стороны, осужденные к исправительным работам составляют по отношению к общей численности безработных всего лишь 0,7 %. С другой стороны, в условиях постоянной безработицы органам местного самоуправления очень сложно искать новые рабочие места для осужденных. Это дополнительно усугубляется тем, что данные органы часто определяют места работы в муниципальных организациях и предприятиях, где начисляется самая низкая среднемесячная заработная плата (в 2010 г. – 12 657 руб. при средней в экономике 20 952 руб.).

Как ни парадоксально, но ресоциализация осужденного тоже может вызывать трудности исполнения наказания в виде исправительных работ. Так, при успешном трудоустройстве осужденного к исправительным работам в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, после отбытия наказания он может отказаться от увольнения, если место работы его полностью устраивает. Это порождает необходимость поиска новых мест для трудоустройства других лиц, осужденных к исправительным работам.

Дополнительную проблему создает и то, что больше половины осужденных к данной мере наказания составляют лица, совершившие преступления, предусмотренные ст. 157 и 158 УК РФ (по показателям 2010 г. – 63 %, из них 43 % осуждены по ст. 157 и 20 % – по ст. 158¹). Для этих лиц при отбывании наказания удержания из заработной платы почти всегда дополняются взысканием алиментов на несовершеннолетних детей или возмещением ущерба, причиненного преступлением. Применяется ст. 138 Трудового кодекса РФ, предусматривающая, что максимальный размер удержаний не может превышать 70 %. Даже если исходить из того, что осужденному будет предложено место отбывания наказания с заработной платой, соответствующей среднему уровню (хотя не запрещено предлагать ему работу с заработной платой немного выше минимального размера оплаты труда), то при удержании допускаемых 70 % осужденный будет фактически получать сумму, недостаточную для социально приемлемой жизни. На практике это приводит к частому отказу осужденных от трудоустройства и замене назначенных исправительных работ лишением свободы. Причем проблема настолько распространена, что ставит под сомнение целесообразность назначения наказания в виде исправительных работ осужденным, не имеющим места работы. В 2010 г., по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, судами было рассмотрено 25 606 представлений о замене исправительных работ лишением свободы, что составило 61,8 % от общего количества осужденных к анализируемому виду наказания (18 239 представлений было удовлетворено). Фактически 44 % осужденных вместо исправительных работ стали отбывать наказание в виде лишения свободы. Аналогичная картина сложилась и в 2011 г. К исправительным работам было осуждено 42 885 человек, представлений о замене исправительных работ было рассмотрено 25 921 (60,4 %), из них удовлетворено – 18 185. Доля осужденных, отбывавших именно наказание, назначенное по приговору суда, не превышала 57,9 %². Конечно, решение о замене наказания принимается с учетом характера и степени общественной опасности пре-

¹ Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2010 год // Рос. юстиция. 2011. № 9. С. 69.

² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2010 год // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=836>; Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2011 год // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=951>.

ступления, за которое лицо осуждено, личности виновного, а также причин, по которым осужденный уклонялся от отбывания назначенного ему наказания¹. Но очевидно, что столь частая замена исправительных работ хотя и предусмотрена законом, но влечет снижение его эффективности. Как отмечал М. Д. Шаргородский, «эффективность репрессии определяется не ее суровостью, а ее неминуемостью и быстротой применения наказания»². Помимо всего прочего назначение исправительных работ с последующей их заменой приводит к увеличению времени, прошедшего между совершением преступления и началом исполнения наказания. Возникает закономерный вопрос: а нужна ли такая «двойная» работа суда, сначала назначающего исправительные работы, а затем почти в половине случаев заменяющего их на иной вид наказания? К сожалению, санкция ст. 157 УК РФ фактически не предусматривает альтернатив лишению свободы.

Необходимо также отметить, что правительство по существу пытается с помощью плохо урегулированной меры наказания решать социально-экономические проблемы в стране, например проблему уплаты родителями алиментов. Но еще Э. Ферри писал о том, что «наименее способны противодействовать преступлению законы уголовные, потому что главная роль в данном случае принадлежит законам, относящимся к области экономической, политической и административной»³. Поэтому не случайно появляется соблазн неэффективности регулятивного законодательства компенсировать строгостью уголовных запретов и наказаний. Однако данный путь не обоснован ни экономически, ни социально, ни юридически. Немецкий юрист С. Браум указывает, что политики в первую очередь используют уголовное право, для того чтобы восстановить потерянное доверие граждан к их способности решать социальные проблемы. Едва ли какие-либо общественно-политические дебаты сегодня проводятся без обращения к уголовному праву. Если проблема определяется как «преступность», угроза уголовного наказания создает впечатление ее быстрого решения⁴. На фоне этого следует только поприветствовать предусмотренную Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012–2017 годы⁵ разработку мер по обеспечению регулярности выплат алиментов, достаточных для содержания детей, в том числе посредством создания государственного алиментного фонда.

Попыткой некоторого улучшения сложившейся ситуации и продолжением «маятниковых» колебаний уголовного права стал Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ⁶, который предусмотрел возможность назначения исправительных работ как имеющему основное место работы лицу, так и не имеющему его. Конечно, количество замен исправительных работ лишением свободы для осужденных, имеющих основное место работы, будет незначительным.

Перечисленными моментами социально-правовая оценка исправительных работ не исчерпывается. В настоящее время некоторые специалисты относят исправительные работы наряду со штрафом к группе наказаний, связанных с материальным взысканием⁷, поскольку никакого иного уголовно-правового воздействия, кроме удержаний из заработной платы, на осужденного не оказывается. Сама мысль об отнесении данного вида наказания к замаскированному штрафу, взимаемому в рассрочку, не нова. Такой взгляд на исправительные (первоначально принудительные, затем — исправительно-

¹ О практике применения судами законодательства об исполнении приговора: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 21 (в ред. от 9 февраля 2012 г.) // Рос. газ. 2011. 30 дек.

² Шаргородский М. Д. Избранные работы по уголовному праву. СПб., 2003. С. 274.

³ Ферри Э. Указ. соч. С. 302.

⁴ Жалинский А. Э. Указ. соч. С. 206.

⁵ О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

⁷ Бурлаков В. Н. Уголовное право и личность преступника. СПб., 2006. С. 132.

трудоустройство) работы появились почти сразу после их введения¹. Однако в советское время подобная оценка не соответствовала содержанию исправительных работ, ведь они, как правильно отмечал Н. А. Стручков, характеризовались «не только и не столько тем, что осужденный подвергается известным ограничениям материального порядка, а главным образом тем, что на него в процессе исполнения наказания оказывается исправительно-трудоустройство»². Соответственно, в тот период исправительные работы вполне отвечали социально-экономической ситуации в стране, существовавшему государственно-правовому порядку. Однако и тогда эффективность исправительных работ снижалась в результате неправильного осуществления этого наказания на практике³. В связи с этим М. Д. Шаргородский констатировал: «Большая по сравнению со штрафом эффективность исправительных работ связана с воспитательным воздействием коллектива, а если это воспитательное воздействие отсутствует, то исправительные работы сводятся к тому же „штрафу в рассрочку платежа“»⁴. После отказа от социалистической правовой системы, после вступления в силу современного УК РФ исправительные работы перестали сопровождаться каким-либо иным воздействием на осужденного, кроме материального. Нельзя считать правоограничением и трудоустройство осужденного в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, поскольку «труд, образование, занятие спортом сами по себе являются благом»⁵.

Сравним возможные размеры штрафа и возможные размеры удержаний при исправительных работах. За совершение преступления (кроме относящегося к категории тяжких или особо тяжких) штраф может быть установлен в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух недель до трех лет. Удержания при исправительных работах могут составить часть заработной платы за период от трех дней (удержание 5 % при минимальном сроке исправительных работ – 2 месяца) до почти пяти месяцев – 146 дней (удержание 20 % при максимальном сроке – 2 года). Как видим, и минимальный, и максимальный размер удержаний существенно ниже соответствующих показателей для штрафа. При этом сам штраф законодателем считается первым по мягкости наказанием, а исправительные работы – пятым. Кроме того, ч. 3 ст. 46 УК РФ предусматривает, что с учетом тяжести совершенного преступления и имущественного положения осужденного и его семьи, а также с учетом возможности получения осужденным заработной платы или иного дохода суд может назначить штраф с рассрочкой выплаты определенными частями на срок до пяти лет. Следовательно, после многочисленных изменений правового регулирования рассматриваемых наказаний отличие исправительных работ от штрафа с рассрочкой выплаты фактически исчезло. Считать принудительное трудоустройство основным содержанием исправительных работ в условиях безработицы и сложной экономической ситуации, наверное, нельзя.

Сопоставление исправительных работ с обязательными дает еще одно интересное наблюдение. Из заработной платы осужденного к исправительным работам удерживается от 5 до 20 % в доход государства, отсюда следует, что время его бесплатного, по существу, труда составляет от 2 до 8 ч в неделю (согласно ст. 91 Трудового кодекса РФ нормальная продолжительность рабочего времени не может превышать 40 ч в неделю), а для обязательных работ такой минимум установлен в количестве 12 ч. За два

¹ Познышев С. В. Учебник уголовного права. М., 1923. С. 257; Исаев М. М. Основы пенитенциарной политики. М., 1927. С. 165; Меньшагин В. Д. О принудительных работах по месту работы // Соц. законность. 1938. № 12.

² Курс советского уголовного права: в 6 т. М., 1970. Т. 3: Наказание. С. 90.

³ Шарипов А. За повышение эффективности исправительных работ без лишения свободы // Соц. законность. 1967. № 8. С. 57.

⁴ Шаргородский М. Д. Указ. соч. С. 336.

⁵ Курганов С. И. Указ. соч. С. 7.

года исправительных работ максимальное количество бесплатных часов не превысит 400, а максимальный срок обязательных работ в соответствии со ст. 49 УК РФ составит 480 ч. Как и при сравнении со штрафом, исправительные работы не выглядят более строгим видом наказания, чем обязательные работы, а значит, их место в современной системе уголовных наказаний определено неверно.

Правильное определение места исправительных работ в системе уголовных наказаний имеет большое практическое значение. В п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 января 2007 г. № 2 «О практике назначения Судами Российской Федерации уголовного наказания» (в ред. от 29 октября 2009 г.)¹ обращено внимание на то, что виды уголовного наказания в УК РФ расположены в последовательности от менее строгого к более строгому. В соответствии с общими началами назначения наказания (ст. 60 УК РФ) более строгий вид наказания из числа предусмотренных за совершенное преступление назначается только в случае, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение целей наказания.

Итак, можно констатировать несоответствие правовых положений, регулирующих исправительные работы, существующим социально-экономическим отношениям, а также неверное после «маятниковых» изменений уголовного закона определение места исправительных работ в системе уголовных наказаний. Очевидно, что назрела необходимость комплексного пересмотра содержания исправительных работ с учетом социально-экономической ситуации и накопившихся изменений закона, касающихся правовой регламентации уголовных наказаний. Результатом такого пересмотра может стать или полный отказ от исправительных работ, место которых займет штраф, назначаемый с рассрочкой выплаты, или дополнение исправительных работ определенными ограничениями, которые позволят обновить содержание данного вида наказания и привести его в соответствие с современной действительностью.

¹ Бюл. Верховного Суда РФ. 2007. № 4.

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ
К «РОССИЙСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

Главный редактор Издательского дома
«Уральская государственная юридическая академия»
А. Н. Митин

Редакторы *Н. Н. Рассохина, О. Ю. Петрова*
Дизайн обложки *И. М. Митрофанова*
Компьютерная вёрстка *А. А. Холодилова*

Подписано к использованию 05.11.13.
Уч.-изд. л. 3,25.
Объем 4,5 МВ

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, п. 1 ч. 4 ст. 11
Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ
маркировке не подлежит

Издательский дом
«Уральская государственная юридическая академия».
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23.
Тел.: 375-58-31, 374-32-35. E-mail: idom@list.ru