

ЗАКОННОСТЬ

- **ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ РАБОТА.**
Опыт Прокуратуры Хакасии.
- **ДЕЛА ПО ИСКАМ О ВОССТАНОВЛЕНИИ
НА РАБОТЕ.**
Комментарий ученого.
- **РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
В КРЕДИТНО-ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ.**
В помощь следователю.
- **НАДЗОР ПО ДЕЛАМ
О БЕЗВЕСТНОМ ИСЧЕЗНОВЕНИИ.**
Обмен опытом.
- **КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ТРУДА
СЛЕДОВАТЕЛЕЙ.**
Мнение ученых.
- **ИЗ ПРАКТИКИ ПРОКУРОРСКОГО
НАДЗОРА.**

№ 1 (735)

Учредители:

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА

ЗАКОННОСТЬ

ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ПРАВОВОЙ НАУЧНО-
ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
ИЗДАЕТСЯ С 1934 ГОДА

Главный редактор ЗАИКИН Н. П.

Редакционная коллегия:

БОРЕЦКИЙ А. В., КАРЛИН А. Б.,
КЕХЛЕРОВ С. Г., КОБЗАРЬ В. А.,
КОНДРАШКОВ Н. Н., СМИРНОВ Г. П.,
ТАРАНЕНКО В. В.

Технический редактор ЕВСТИГНЕЕВА Н. К.

Корректор НИЗАМОВА Т. И.

Адрес редакции: 103868, ГСП, Москва К-9,
Пушкинская ул., 9, строение 6

Телефон: 229-01-06

Сдано в набор 27.11.95.

Подписано в печать 25.12.95.

Формат 70х108 1/16. Бумага кн.-журн. Офсетная
печать. Усл. печ. л. 5,6. Усл. кр.-отт. 5,93.

Тираж 7280. Зак. 1566

Ордена Трудового Красного Знамени Чеховский
полиграфический комбинат Комитета Российской
Федерации по печати

142300, г. Чехов Московской области
тел. (272) 71-336, факс (272) 62-536

© «Законность», 1996.

1996

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ

А. КРУТИКОВ

Прокурор Республики Хакасия

Законом РСФСР от 3 июля 1991 г. ряд автономных областей, в том числе и Хакасская, были преобразованы в Советские Социалистические Республики в составе Российской Федерации.

В связи с этим Хакасская автономная область, ранее входившая в состав Красноярского края, оказалась в некотором правовом вакууме, поскольку ранее принятые акты Красноярского края на территории республики прекратили свое действие, а правовые акты облисполкома и областного Совета народных депутатов касались автономной области и находились на более низком уровне, чем требовались для республики.

Опытом законопроектной и законотворческой работы республика не располагала. Научных и учебных юридических учреждений не имела. В такой ситуации основную роль в экспертировании законопроектов взяла на себя прокуратура Республики Хакасия.

Приказом прокурора республики была создана группа по законопроектной работе из числа наиболее опытных и грамотных сотрудников. В нее вошли старший помощник прокурора республики по правовому обеспечению, начальник отдела по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, два помощника прокурора из отдела по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, один из которых потом стал старшим помощником прокурора по законопроектной работе.

Все законопроекты, которые разрабатывались различными субъектами законодательной инициативы, после или до обсуждения на депутатских комиссиях направлялись Президиумом Верховного Совета республики в прокуратуру для изучения и дачи заключения на предмет соответствия российскому законодательству, струк-

туре и технике составления правовых актов.

Отправной точкой при экспертировании законопроектов была ст. 3 Закона РСФСР «О порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические Республики РСФСР», в которой закреплено, что Законы РСФСР обязательны и имеют одинаковую силу на территории этих республик, что в случае расхождения закона республики с законом РСФСР действует закон РСФСР (позднее верховенство российских законов закреплено в ст. 4 Конституции РФ).

Совет Министров республики также направлял в прокуратуру проекты постановлений, имеющих общенормативный характер. Практически в прокуратуру республики направлялись важнейшие материалы, которые планировалось рассмотреть на заседании Президиума Верховного Совета, сессии Верховного Совета и Правительства республики.

Поступившие проекты нормативных актов в зависимости от их объема и сложности изучались либо всей экспертной группой, либо одним из ее членов, обсуждались коллегиально и докладывались прокурору республики. Чтобы проработать какой-то законопроект на предмет его правовой грамотности и законности, иногда приходилось изучать и анализировать десятки правовых актов Российской Федерации в их логической взаимосвязи. В распоряжении прокурора республики была определена методика работы с законопроектами. В соответствии с ней руководство экспертирования законопроектов было возложено на старшего помощника по правовому обеспечению. К работе привлекались соответствующие отделы аппарата прокуратуры респуб-

лики. По каждому законопроекту составлялись сравнительные таблицы соответствия российскому законодательству и единое письменное заключение. В случае не включения в законопроект поправок начальников отделов, старших помощников, а также отдельных членов экспертной группы и при их несогласии с этим не включенные поправки обсуждались у прокурора республики.

Горрайпрокурорам республики ежемесячно направлялись информации о принятых нормативных актах как Российской Федерации, так и Республики Хакасия.

Прокурор республики принимал участие в обсуждении законопроектов в Верховном Совете, Совете Министров РХ и отстаивал поправки, которые вносились в заключения прокуратуры. Это право прокурора закреплено в Положении о законотворческой деятельности Верховного Совета Республики Хакасия, утвержденном постановлением Верховного Совета от 6 июня 1992 г., где прокурору республики дано право законодательной инициативы.

Оно дает возможность предупреждать принятие незаконных правовых актов на стадии их разработки и обсуждения. За два с половиной года прокуратурой были изучены и даны заключения по 74 законопроектам, внесено 142 поправки, из которых принято 136, десятки проектов нормативных актов сняты по заключению прокурора с рассмотрения.

Дано 36 заключений по проектам постановлений Верховного Совета, Президиума Верховного Совета, Совета Министров на несоответствие правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, все заключения учтены при доработке проектов.

В 1992 г. на первой сессии Верховного Совета Республики Хакасия был утвержден состав Конституционной комиссии, в которую вошли автор этой статьи (в то время — министр юстиции РХ) и начальник отдела прокуратуры П. Сиротинин. Они же были включены в рабочую группу Конституционной комиссии. Кроме того, мне довелось стать руководителем группы по разработке главы о судебной власти проекта Конституции.

На первоначальном этапе субъектами законодательной инициативы, юридическими учреждениями, представительными и исполнительными органами, общественными и политическими организациями были предложены 6 проектов Конституции республики. Проекты публиковались в средствах массовой информации для всенародного обсуждения. На заседаниях Конституционной комиссии обсуждались все шесть проектов и поправки к ним, после чего был разработан окончательный вариант проекта.

25 мая 1995 г. на семнадцатой сессии Верховного Совета Республики Хакасия Конституция была принята. Процесс подготовки Основного Закона длился в течение трех лет.

Сразу после образования республики на Верховном Совете возникла полемика по вопросу, провозглашает ли суверенитет республика. В выступлении прокурора был дан анализ понятия суверенитета. Очевидно, что республика в составе России не может быть независима внутри ее, поскольку неоспоримо верховенство Российской Конституции и федеральных законов, а тем более — во внешнеполитической сфере. По этой же причине не может быть и полновластия нации до отделения и образования самостоятельного государства. При этом надо иметь в виду, что граждане хакасской национальности составляют в республике около 11 % всего населения.

Хакасия в июне 1992 г. едва ли не единственная из республик, входящих в состав Российской Федерации, отказалась от провозглашения суверенитета. В дальнейшем в ст. 4 Конституции Российской Федерации был закреплен единый российский суверенитет на всей территории Российской Федерации, вопросы федерального устройства и территории Российской Федерации находятся в исключительном ведении Российской Федерации (ст. 71 п. «б»), а статус субъекта федерации не может быть изменен без согласования с Российской Федерацией (ст. 66 п. 5).

В процессе обсуждения и доработки единого проекта Конституции во втором и третьем чтении прокуратурой было внесено 25 поправок, из которых принята 21.

Вот несколько примеров.

Некоторые общественные организации пытались законодательно закрепить преимущество избирательных прав коренного населения, что явно нарушило бы гарантированные государством права граждан других национальностей, предлагали ч. 3 ст. 14 проекта изложить в следующей редакции: «...Изменение статуса Республики Хакасия, а также ее территории осуществляется путем референдума, при этом решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан республики, в том числе более половины граждан хакасской национальности, принявших участие в голосовании». По предложению прокурора республики на XIV сессии Верховного Совета концовка статьи «в том числе более половины граждан хакасской национальности, принявших участие в голосовании» была исключена, как противоречащая Конституции Российской Федерации и Всеобщей Декларации прав человека.

Так, в ст. 6 проекта Конституции делалась попытка утвердить приоритет гражданства Республики Хакасия, а производным от него — гражданство России: «Граждане Республики Хакасия являются одновременно гражданами Российской Федерации». Очевидно, что такое решение выходило за пределы компетенции Республики Хакасия и противоречило ст. 2 Закона о гражданстве РФ. Прокурором внесена поправка, которая была принята на XV сессии Верховного Совета, и в результате ст. 6 изложена в следующей редакции: «Граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории Республики Хакасия, являются одновременно гражданами Республики Хакасия».

В ст. 74 проекта Конституции вводилось ограничение на право избрания прокурора республики депутатом Верховного Совета. В поправке прокурора предлагалось такое ограничение исключить, так как оно противоречило ч. 2 ст. 4 Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Как известно, в ней говорится, что прокуроры не могут быть членами выборных органов, если они осуществляют надзор за законностью издаваемых этими органами правовых актов. Прокурор же республики в составе

Российской Федерации, согласно ст. 20 Закона о прокуратуре, не наделен полномочиями по осуществлению надзора за законностью принимаемых Верховным Советом правовых актов. Эта поправка прокурора была принята на XIV сессии Верховного Совета РХ.

Вообще, что касается органов прокуратуры, нормы Конституции Республики Хакасия не имеют никаких противоречий с Конституцией РФ и Законом о прокуратуре.

В частности, в проекте Конституции Хакасии (ст. 44 п. «ж») первоначально закреплялось, что председатель Правительства представляет Верховному Совету для согласования кандидатуру прокурора. Поправка прокурора об исключении этого текста из проекта мотивировалась тем, что вопросы прокуратуры находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71 п. «о»), что прокуроры субъектов федерации назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с субъектами федерации (ст. 129 Конституции РФ, ст. 12 Закона о прокуратуре) и, следовательно, кандидатура прокурора субъекта федерации представляется для согласования назначения представительному органу субъекта федерации Генеральным прокурором РФ. Эта поправка прокурора была принята на XV сессии Верховного Совета РХ.

Бурные прения на сессиях вызвала редакция ст. 86 Конституции о субъектах законодательной инициативы. Даже комитет Государственной Думы Российской Федерации по законодательству в своем заключении по проекту Конституции нашей республики указал, что включение прокурора в субъекты законодательной инициативы якобы противоречит Конституции РФ. На сессиях Верховного Совета Хакасии этот вопрос обсуждался трижды. Отстаивая свою поправку, прокурор ссылался на то, что предоставление прокурору субъекта федерации права законодательной инициативы не противоречит ст. 104 Конституции РФ, которой Генеральный прокурор РФ не наделен таким правом, но эта статья регламентирует такое право в парламенте Российской Федерации, т. е. на федеральном уровне, и отнюдь не препятствует решению данного вопроса по-иному на уровне

субъектов федерации. Депутаты подавляющим числом голосов поддерживали поправку прокурора и закрепили за ним право законодательной инициативы.

Поскольку при обсуждении проекта Конституции были внесены сотни поправок другими субъектами законодательной инициативы (депутатами, Советом Министров, общественными объединениями и т. д.), то прокурор по этим поправкам дал более сорока заключений и разъяснений во время сессий Верховного Совета, а всего по поправкам и для уточнения редакций статей было сделано более ста выступлений.

Для примера можно привести одно уточнение редакции ч. 2 ст. 10. Первоначально она выглядела так: «На территории Республики Хакасия не допускается захоронение экологически вредных отходов производства, создаваемых вне Республики Хакасия». Во-первых, отходы специально не создаются, создаются товары, изделия и т. п., а отходы получаются, в том числе от эксплуатации товаров, созданных вне пределов республики, т. е. при такой редакции будет запрещено захоронение отходов производства, например, от эксплуатации изотопных деталей измерительных приборов, изготовленных за пределами региона.

Во-вторых, и это главное, вопросы производства ядовитых веществ, порядок их использования, вопросы ядерной энергетики, расщепляющихся материалов относятся к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ). После приведения прокурором этих доводов была предложена и принята компромиссная редакция: «На территории Республики Хакасия не допускается захоронение экологически вредных отходов производства, доставленных из-за пределов Республики Хакасия».

Или, например, в ст. 60 проекта к ведению Республики Хакасия относились вопросы валютного, финансового и таможенного регулирования, хотя эти вопросы согласно ст. 71 Конституции РФ относятся к ведению Российской Федерации. По предложению прокурора эта норма из проекта Конституции исключена.

При окончательном принятии Конституции на XVII сессии Верховного

Совета 24 мая 1995 г. были отклонены две поправки прокуратуры, имеющие принципиальное и практическое значение. Анализ отклоненных поправок позволяет сделать вывод, что при их обсуждении у депутатов преобладал субъективизм.

Так, ст. 74 проекта Конституции устанавливала, что депутатом может быть избран гражданин, постоянно проживающий в Республике Хакасия не менее 5 лет. Поправка прокурора об исключении ценза оседлости на XVII сессии Верховного Совета была отклонена, несмотря на то, что в соответствии со ст. 4 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации» ценз оседлости не может превышать 1 года.

В ст. 76 проекта закреплены положения о неприкосновенности депутатов Верховного Совета, где указано, что они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску и личному досмотру. При этом не делается разграничения положений о неприкосновенности депутатов в уголовно-процессуальном и административно-процессуальном порядке.

Прокурор на сессии, обосновывая поправку, ссылался на то, что согласно ст. 72 Конституции РФ уголовное и уголовно-процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. В отношении же депутатов субъектов РФ пока нет федерального закона, который бы гарантировал их неприкосновенность в уголовно-правовом смысле.

Поправка прокурора заключалась в том, что Конституция Хакасии не может устанавливать депутатскую неприкосновенность в уголовно-процессуальном порядке, а если депутаты установят такие гарантии, то они будут декларативными, поскольку будет действовать федеральный закон, т. е. в данном случае УПК РСФСР. Другое дело, если бы были закреплены такие гарантии в административно-процессуальном смысле, поскольку административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов федерации. Несмотря на это, депутаты поправку не поддержали.

Работа над проектом Конституции

освещалась в средствах массовой информации: газетах, радио, телевидении. Прокурор участвовал в обсуждении этого вопроса в телепередаче «Круглый стол».

После проведения выборов депутатов местных Советов и глав администраций городов и районов прокурор республики выступил с лекцией на семинаре председателей Советов и председателей постоянных комиссий городских и районных Советов.

Основной Закон — Конституция Республики Хакасия — принят и вступил в действие. Далее прокуратуре республики предстоит проанализировать и систематизировать действующие правовые акты, внести в Верховный Совет предложения об устрани-

нии противоречий в законодательстве, а также предложения о принятии необходимых правовых актов с целью устранения правового вакуума.

Завершающий этап принятия Основного Закона Хакасии показал, насколько велико влияние прокурорского надзора на формирование законодательной базы молодой республики.

Считаем, что прокуроры в этих вопросах должны принимать самое активное участие. Это отвечает целям деятельности органов прокуратуры по обеспечению единства и укрепления законности (ст. 2 Закона о прокуратуре) и служит укреплению авторитета системы органов прокуратуры.

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ ПОТЕРПЕВШЕГО ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Л. МАСЛЕННИКОВА

*Кандидат юридических наук,
доцент*

В последние годы все громче раздаются голоса в защиту прав потерпевшего от преступления, на недостаточное обеспечение которых все чаще указывается в литературе. Справедливо отмечается, что потерпевшие ограничены в правах при расследовании дел в форме дознания (п. 2 ст. 120 УПК). При протокольной форме досудебной подготовки материалов дела возможность защитить права потерпевшего даже не упоминается. Некоторые ученые выступают за «уравнивание» прав потерпевшего и обвиняемого, утверждая, что «уравниванию в правах потерпевшего и обвиняемого могло бы служить установление такого порядка, при котором потерпевшему будет предоставлена возможность высказать свое мнение о допустимости освобождения из-под стражи обвиняемого»¹. Несомненно, проблема обеспечения прав потерпевшего от преступления весьма и весьма актуальна, но допустима ли постановка вопроса об «уравнивании» прав потерпевшего и обвиняемого, предоставляющая им возможность

самим решать уголовно-правовой конфликт?

В далеком прошлом существовало такое положение, при котором потерпевший от преступления должен был сам доставить обидчика в суд и перед судом доказать, что тот своими действиями причинил ему ущерб. С развитием общественных отношений ситуация изменилась и на государство была возложена обязанность обеспечивать потерпевшему от преступления доступ к правосудию. Для этого необходимо, чтобы лицо, совершившее преступление, предстало перед судом, а прежде — установить наличие преступного деяния, все обстоятельства его совершения, изобличить доказательствами всех причастных к его совершению лиц, т. е. создать условия для справедливого разбирательства в суде.

Преступления бывают разными. По-разному ведут себя и лица, их совершившие. Когда деяние несложно по факту, не вызывает затруднений с квалификацией, известны источники доказательств, известно лицо, совершившее преступление, проблем с обеспечением потерпевшему доступа к правосудию нет. Более характерна,

¹ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995.

Содержание

- | | |
|-----------------|--|
| А. КРУТИКОВ | — Конституция Республики Хакасия: формирование правовой базы |
| Л. МАСЛЕННИКОВА | — Доступ к правосудию потерпевшего от преступления |

Разъясняем, комментируем, анализируем

- | | |
|--------------|--|
| П. ТРУБНИКОВ | — Рассмотрение судами дел по искам о восстановлении на работе |
| В. МАЛЬЦЕВ | — Уголовно-правовая охрана должностных лиц и граждан в связи со служебной или общественной деятельностью |

В помощь следователю, прокурору

- | | |
|-----------------------------|--|
| Т. КРИВЕНКО,
Э. КУРАНОВА | — Расследование преступлений в кредитно-финансовой сфере |
|-----------------------------|--|

Юбилеи

- | | |
|--|--|
| | — 25 лет — хороший возраст! |
| | — Национальной юридической академии Украины — 75 лет |

Обмен опытом

- | | |
|--|---|
| В. ШИШАНОВА,
А. МИХАЛЬЧУК,
А. ЗАНЬКО | — Прокурорский надзор по делам о безвестном исчезновении |
| В. ОРЕХОВ | — Надзор за исполнением законодательства об областном бюджете |
| В. ИБРАГИМОВ | — Устранены нарушения банковского законодательства |

Исследования, полемика, предложения

- | | |
|-----------------------------|---|
| А. СТУКАНОВ | — Уголовные дела о лжесвидетельстве |
| Т. КОШАЕВА | — Некоторые вопросы ответственности за налоговые преступления |
| А. СОЛОВЬЕВ,
М. ТОКАРЕВА | — Критерии оценки труда и нагрузки следователей |

Чествуем ветеранов

- | | |
|--|---|
| | — Юбилей — не только поздравления |
|--|---|

Преступление раскрыто

- | | |
|------------|--------------------------------------|
| В. КРАЙНОВ | — Бессмысленная жестокость |
|------------|--------------------------------------|

Страницы истории

- | | |
|---------------------------|--|
| А. ЗВЯГИНЦЕВ,
Ю. ОРЛОВ | — «Популярности никогда не искал»
(Генерал-прокурор М. Г. Акимов) |
|---------------------------|--|

В Конституционном Суде РФ

Из практики прокурорского надзора

